Das Staatsministerium der Länder und seine Funktionen einschließlich der drei Hansastädte.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Göttingen

vorgelegt

von

Herbert Fink

Referendar

aus Osnabrück

1926.

Referent: Prof. Dr. J. Hatschek.
Tag der mündlichen Prüfung: 1. Februar 1926.

Handelsdruckerei A. Fromm, Osnabrück

Gliederung.

A. Einleitung.

Eine kurze Uebersicht über die Entwicklung der Verhältnisse kurz vor der Revolution bis zur Verkündung der neuen Verfassungen 3

B. Hauptteil.

Die staatsrechtliche Stellung des Exekutivorgans in den deutschen Verfassungen.

I. Die Organisation der Exekutivorgane.

a) Die Zusammensetzung und Wahl.

1. Die Wahl der Minister und des Präsidenten 6
2. Die persönlichen Voraussetzungen zur Wahl 9
3. Die Zahl der Minister 9
4. Die Regierungsbildung 10

b) Die rechtliche Stellung der Minister und des Präsidenten.

1. Die Beamtenstellung 12
2. Die Stellung des Ministerpräsidenten innerhalb des Ministeriums 15
3. Die Stellung der Minister 17
4. Die Amtsdauer und Beendigungsgründe 20

II. Die rechtliche Stellung des Staatsministeriums.

a) Die Stellung als Organ gegenüber den übrigen Organen des Staates.

1. Der Organbegriff 21
2. Die Stellung als Staatshaupt 24
3. Die Stellung als unmittelbares Organ gegenüber Volk und Parlament 25

b) Die Ministerverantwortlichkeit.

1. Allgemeines 34
2. Die gerichtliche Ministerverantwortlichkeit 35
3. Die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit 37

III. Die Funktionen des Staatsministeriums.

a) Oberste leitende und vollziehende Behörde 44
b) Die Vertretung nach außen 48
c) Das Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung.

1. Das Recht der Gesetzesinitiative 49
2. Das Recht zum Erlaß von Rechts- und Verwaltungsverordnungen 51

d) Das Recht zur Ernennung der unmittelbaren Staatsbeamten und der Reichsratsmitglieder 55
e) Das Begnadigungsrecht 56
f) Die Verkündigung und Ausfertigung von Gesetzen 57

C. Schlußbetrachtung 58

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Einleitung.

Eine kurze Uebersicht über die Entwicklung der Staaten kurz vor der Revolution bis zur Verkündigung der neuen Verfassung.

Bis zum Ausbruch der Revolution im November 1918 wurden sowohl das deutsche Reich als auch seine Gliedstaaten monarchisch regiert. Im allgemeinen herrschte bis auf Mecklenburg[1]), das eine Ausnahmestellung einnahm, die konstitutionelle Monarchie vor. Schon vor Ausbruch des Krieges bestand bei einem Teil des Volkes über die politischen Verhältnisse des Reichs und der Länder Unzufriedenheit, die dann durch die wirtschaftlich schlechte Lage als Folge des Krieges sich bedeutend vermehrte und so den Boden für revolutionäre Ideen schuf[2]), die sämtlich auf die Forderung nach einer republikanischen Staatsform hinausliefen. Zwar suchte man während des Krieges den Verfechtern dieser Gedanken den Wind aus den Segeln zu nehmen, indem der Kaiser durch die Osterbotschaft 1917 Durchführung von Reformen demokratischen Inhalts versprach. Parlament und Regierung sollten engere Fühlung zueinander bekommen.[3]) Es kam jedoch nicht dazu. Ein letzter Versuch wurde darauf im Oktober 1918 unternommen, indem man das parlamentarische Regierungssystem[4]) einführte und den Reichstag neben Bundesrat und Monarchen dadurch zum machtvollsten Organ des Staates erhöhte. Es war aber schon zu spät, das Volk verlangte eben die Volksrepublik und der unaufhaltsame Lauf der Dinge ließ sich nicht mehr hemmen. Aus dem Chaos der ersten Tage, in denen eine einzelne Volksklasse alle Macht an sich zu reißen versuchte und die Diktatur einer kleinen Mehrheit drohte, löste sich dennoch bald der Gedanke aus, die Entscheidung über die auszubauende staatliche Regelung des Reichs dem Gesamtvolk zu überlassen. Daß man hierbei auch den Gedanken zur Schaffung eines Einheitsstaates hegte, ist nicht weiter verwunderlich, zumal dauernd Uebergriffe zwischen den Kompetenzen der Reichsmachthaber und denen der einzelnen Länder vorkamen. Man einigte sich daher dahin, die Geschicke des Landes einer verfassunggebenden Nationalversammlung anzuvertrauen. Für die Zwischenzeit bis zur

[1]) Wo noch Reste einer ständischen Verfassung galten.
[2]) Meißner, das Staatsrecht S. 10.
[3]) Hänisch, S. 255 ff.
[4]) Jakobi, S. 163.

Vollendung des großen Verfassungswerkes gaben sich die einzelnen Länder provisorische „Grundgesetze". Diese sind wegen ihrer prinzipiellen Einstellung auf den Verfassungscharakter der einzelnen Länder bedeutsam. Nach den alten Verfassungen nahmen die einzelnen Landesregierungen neben den Landtagen die stärkste Stellung ein. Sie wurden durch den Fürsten und seine Minister, die lediglich Regierungsorgane, d. h. Staatsdiener waren, und von dem Fürsten, der sie berief, allein abhängig waren, repräsentiert. Zwar hatten auch sie sich an Amtspflicht und Staatsgesetze zu halten, aber darüber hinaus galt nur der Wille des Fürsten, so daß sie nie ein Organ des Landtags waren[5]); dessen Schwergewicht lag vielmehr auf dem Gebiete der Gesetzgebung und der Festsetzung des Haushaltsplans.[6]) Der Landtag mußte aber in dauernder Besorgnis vor einer Auflösung leben, denn die Minister brauchten, falls er ihnen sein Mißtrauen aussprach, nicht zurückzutreten, sondern konnten die Auflösung betreiben. Zwar bestand auch damals schon eine formelle Ministeranklage, diese hatte jedoch materiell wenig Wirkung, da es an der nötigen Macht zu ihrer Erhebung fehlte. Diese Stellung des Landtages änderte sich nun nach den provisorischen Verfassungen zu seinen Gunsten dadurch, daß die Regierung in Abhängigkeit von ihm gebracht wurde. Da die Länder im Staatenausschuß vertreten waren und man noch mit einem Einheitsstaat rechnete, so wurden damals die Grundlagen der Verfassung des heutigen Art. 17 der R. V. gelegt, wonach die Länder verpflichtet werden sollten, sich zum Parlamentarismus innerhalb einer republikanischen Staatsform zu bekennen. Damit wurde ausdrücklich die Monarchie beseitigt, aber auch die Diktatur einer einzelnen Klasse für unzulässig erklärt.[7]) Nicht nur die gesetzgebende Gewalt wurde dem Parlament anvertraut, während grundsätzlich die Exekutivgewalt den Staatsministerien der Länder als höchsten leitenden und vollziehenden Organen zugeteilt wurde, sondern auch gerade ein Teil dieser Gewalt dem Parlament übertragen, so daß eine reine Trennung von Legislative und Exekutive nicht erfolgt ist.[8]) Die endgültige Regelung stellte man jedoch zurück, da man immer noch hoffte, einen Einheitsstaat zu erhalten; und auch als dieser Gedanke infolge föderalistischer Bestrebungen einzelner Länder sich zerschlug, warteten die Länder, einzelne ausgenommen[9]), mit der Schaffung der endgültigen Verfassung, bis das Reich gesprochen hatte, um so nach Möglichkeit wenigstens ein einheitliches Verfassungsrecht in

[5]) Seidel-Piloty, S. 338 und 342.

[6]) Naviasky, Verfassungsrecht S. 329.

[7]) Anschütz, Komm. z. R. V. zu § 17 S. 56. Hatschek: Außerpreußisches Staatsrecht S. 67.

[8]) Preußen allein hatte im Grundgesetz vom 20. III. 19 sowohl die gesetzgebende als vollziehende Gewalt den verfassunggebenden Landesversammlungen übertragen.

[9]) Bayern, Baden und Württemberg.

Deutschland herbeizuführen und nicht eventuellen Aenderungen später unterworfen zu sein, falls das Reich prinzipielle Fragen ausschließlich regeln sollte. Wie richtig dieser Gedanke war, geht schon daraus hervor, daß die Reichsverfassung im Interesse der Homogenität des Reichs und seiner Länder diesen im Art. 17 R. V. die Einführung einer freistaatlichen Verfassung und ferner des parlamentarischen Regierungssystems vorschrieb, wodurch ihnen die freie Gestaltung ihrer Verfassung genommen wurde. Es blieb ihnen allerdings innerhalb dieses vorgeschriebenen Rahmens überlassen, die Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative vorzunehmen, denn trotz der Vorschrift der Verantwortlichkeit der Regierung dem Parlament gegenüber blieb ein weiter Spielraum zur Verteilung der Machtverhältnisse offen, ob man nämlich einen Parlamentsabsolutismus auf Kosten der Regierung durchführen oder nach Möglichkeit in der Exekutive ein selbständiges Organ schaffen wollte, um so ein Gleichgewicht zwischen den beiden Gewalten herzustellen. Welchen Weg dabei die einzelnen Länder[10]) eingeschlagen haben und wie sie die Regierung — das Staatsministerium — überhaupt verfassungsrechtlich gestellt haben, sei im folgenden näher ausgeführt.

---

[10]) Es kommen die 18 deutschen Staaten mit Einschluß der drei freien Hansastädte in Frage.

Hauptteil.

Die staatsrechtliche Stellung der Exekutivorgane in den Deutschen Ländern.

I. Organisation der Exekutivorgane.

a) Zusammensetzung und Wahl.

1. Die Wahl der Minister und des Präsidenten.

Ehe wir auf die in der Einleitung angedeuteten Probleme eingehen, erscheint es notwendig, einiges über die Organisation der Staatsministerien zu sagen und ihre Abweichungen, wie sie sich aus den einzelnen Verfassungen ergeben, festzustellen. Das Staatsministerium, der Senat, das Landespräsidium oder welchen Namen man sonst der obersten leitenden und vollziehenden Behörde gegeben hat, setzt sich zusammen aus dem Ministerpräsidenten[1]) und den einzelnen Ministern, denen in einigen Ländern noch Staatsräte zur Seite stehen[2]), die zur Entlastung der einzelnen Minister dienen sollen. Wo jedoch in den Verfassungen ausdrücklich den Ministern Staatsräte beigegeben sind (während in anderen Staaten die Frage der Ergänzung und Vertreterschaft offen gelassen ist), haben diese die Stellung eines Ministers ohne Portefeuille. Das Ministerium wird gewählt, und zwar gehen alle Verfassungen davon aus, daß das Parlament auf die Zusammensetzung der Regierung einen großen Einfluß haben muß. Je nachdem nun der Gedanke der Gewaltenteilung im Vordergrunde steht oder der Wunsch, dem Parlament eine möglichst große Macht zu verleihen, hat man die Abhängigkeit der Regierung schon bei der Wahl geregelt, denn es ist ein Grundsatz im Verfassungsleben, daß „das Geschöpf in den Banden des Schöpfers liegt und ein dauerndes moralisches Band bleiben wird[3]), wenn erst einmal diese Abhängigkeit besteht." Man muß daher unterscheiden: a) die Wahl des Gesamtministeriums durch den Landtag, b) die Wahl des Ministerpräsidenten mit dem Recht, die anderen Minister vorzuschlagen, oder aber c) mit dem Recht eigener Ernennungsbefugnis und nachträglicher Genehmigung durch

[1]) Auch Staatspräsident und Bürgermeister genannt.

[2]) Mecklenburg-Schwerin, § 54,2 S. 2, Baden § 52, Thüringen § 31; Bayern § 5 „Staatssekretäre".

[3]) Redslob S. 115.

den Landtag. Alle drei Möglichkeiten haben in den Landesverfassungen Eingang gefunden. Während nun die Mehrzahl der Länder die ganze Regierung vom Landtag wählen läßt[4]), hat ein Teil der übrigen dem Ministerpräsidenten ein Vorschlagsrecht[5]) eingeräumt, auf Grund dessen die Wahl durch den Landtag vorgenommen wird; der Rest dagegen gibt dem Ministerpräsidenten die Befugnis, die übrigen Minister von sich aus zu ernennen.[6]) Es kann nicht zweifelhaft sein, daß die Regierung nach dem letztgenannten Wahlverfahren am freiesten gestellt ist. Zwar soll nicht außer acht gelassen werden, daß auch in diesem Fall, infolge der Mußvorschrift nachträglicher Genehmigung, eine Abhängigkeit besteht. Es darf aber doch nicht übersehen werden, daß immerhin der Ministerpräsident sich nicht unbedingt bei der Auswahl an Parteimänner zu halten braucht, sondern, daß hier der Grundsatz „freie Bahn dem Tüchtigen" besser zur Geltung kommen kann. Schon wesentlich abhängiger ist im zweiten Falle die Regierung, da hier natürlich vorerst erst mit den Parteien eine genaue Verabredung getroffen sein muß.[7]) Vollkommen abhängig dagegen ist im ersten Falle die Regierung. In keinem Lande wagt man es jedoch, die Wahl der Regierung durch das Volk vornehmen zu lassen und schon dadurch äußerlich kund zu tun, daß die Regierung als unabhängiges Organ neben dem Parlament stehen sollte. Abgesehen davon aber, daß man in vielen Fällen die Regierung bewußt an das Parlament binden wollte, schreckte auch der Gedanke, das Volk zu sehr mit Staatsakten zu überlasten, da man richtig annahm, daß bei einem häufigen Wechsel der Regierung, infolge der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit, eine Wahlmüdigkeit eintreten würde. Auch spielte wohl besonders in kleineren Staaten bei diesen Erwägungen die Frage der Kosten eine erhebliche Rolle, da diese bei einem so umständlichen Verfahren, wie es die Volkswahl ist, ganz beträchtlich sein müssen.

Ein sehr wesentlicher Unterschied besteht im übrigen aber nicht zwischen den einzelnen Wahlarten; denn darin einen besonderen Vorzug zu erblicken[8]), daß bei der Wahl der Minister durch den Ministerpräsidenten eine Lücke der Verfassung, die durch das Fehlen eines Staatshauptes entstanden sei, ausgefüllt werde, ist m. E. durch die Bestimmung, daß der Ministerpräsident sich mit seinen Ministern vorzustellen hat und die vorgenommene Wahl sich bestätigen lassen muß, vollkommen wieder ausgeschaltet. Praktisch ist hier nichts erreicht außer daß, wie vorher schon

---

[4]) Anhalt § 27; Baden § 52; Braunschweig § 33; Bremen § 35/36; Hamburg Art. 22; Lippe § 26; Mecklenburg-Schwerin § 53.

[5]) Oldenburg § 40 und Bayern § 58; Lübeck § 7 läßt die Vorbereitung durch einen Wahlausschuß treffen, der dann das Vorschlagsrecht besitzt.

[6]) Preußen Art. 45, ebenso Waldeck; Hessen § 37; Württemberg § 26 (sogar ohne ausdr. Bestätigung des Landtags). Mecklenburg-Str. § 52; Sachsen § 39.

[7]) Piloty, Kommentar, S. 185 Anm. und Bd. IX S. 153.

[8]) Kammer, Dissertation.

gesagt, die Bestellung des Ministeriums bedeutend erleichtert ist und im Interesse eines guten Zusammenarbeitens[9]) innerhalb des Ministeriums selbst eine bessere Auswahl getroffen werden kann, indem der Präsident ihm genehme Persönlichkeiten — allerdings immer mit Rücksicht auf das Parlament und die augenblickliche Parteikonstellation — zu seinen Mitarbeitern berufen kann, so daß daher eher eine Gewährleistung für fachmännische Besetzung gegeben zu sein scheint.[10]) Die Wahl wird überall geheim in öffentlicher Sitzung vorgenommen, während die übrigen Wahlvoraussetzungen in den einzelnen Ländern verschieden sind. Da nun eine Einigung sämtlicher Parteien wohl selten oder nie zu erreichen ist, so mußte die Wahl von einer bestimmten Zahl von Stimmen abhängig gemacht werden; gleichzeitig wollte man aber auch der Gefahr entgehen, daß der Gewählte trotz absoluter Mehrheit dennoch infolge Wahlenthaltung des größten Teils der Wahlberechtigten in der Minderheit sich befinden könnte. Je nachdem man nun die Wahl zu Gunsten der Regierung erschweren wollte — um ihr eine möglichst große Tragfähigkeit zu geben —, ist die Höhe dieser Stimmenzahl festgesetzt worden. Einfache Stimmenmehrheit, vorbehaltlich anderer gesetzlicher Bestimmungen, und zwar der gesetzlichen Mitgliederzahl, — nicht Mehrheit der Anwesenden, sondern der Sitze —[11]) wird in Bayern (§ 48) und Anhalt (§ 12) verlangt. Eine wesentliche Erschwerung hat Sachsen vorgenommen (Art. 26), indem es zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl zur Wahl des Ministerpräsidenten für erforderlich hält, während dagegen die Bestätigung der übrigen Minister durch den Landtag gemäß den übrigen Landtagsbeschlüssen durch einfache Stimmenmehrheit erfolgt (Art. 14)[12]), so daß hier die Regierung eine gewisse freiere Stellung gegenüber dem Parlament bekommt. Wenn nun mehrere Minister für denselben Posten aufgestellt sind, so entsteht ein Wahlkampf, bei dem im zweiten Gange entweder Stichwahl entscheidet oder jetzt einfache Mehrheit genügt und schließlich das Los entscheiden muß[13]), wodurch allerdings der Grundsatz der Mehrheitsentscheidung durch Umgehung des parlamentarischen Prinzips verletzt wird. Doch blieb kein anderer Ausweg übrig. Stehen mehrere Kandidaten für mehrere Posten zur Wahl, dann erfolgt die Wahl entweder in einem Wahlgang, wie in Hamburg durch einen Stimmzettel, oder, wie in anderen Ländern, in getrennten Wahlgängen durch Einzelwahl.[14])

---

[9]) Hessische Drucksachen 1919, Nr. 237, S. 12.

[10]) Mecklenburg-Schwerin, Sten. Ber. zu § 36.

[11]) Piloty, Kommentar S. 134 Anm 3.

[12]) Oldenburg § 60 verlangt absolute Mehrheit. Hessen § 37. In Lübeck entscheidet schon einfache Stimmenmehrheit.

[13]) Lübeck § 7 Abs. 2; Lippe § 25 Abs. 3; Anhalt § 26,3; Schaumburg-Lippe § 27 Abs. 2 und § 4 Abs. 2.

[14]) So in Lübeck und Bremen infolge Fehlens einer näheren Bestimmung.

2. Die persönlichen Voraussetzungen zur Wahl.

Alle Verfassungen gehen, wie wir schon sahen, allgemein von dem Grundsatz aus „dem Tüchtigen freie Bahn", daher kennen sie auch nur ganz geringe Beschränkungen, die als Voraussetzung für eine Ministerwahl unbedingt erforderlich sind. Daß eine befristete Reichsangehörigkeit verlangt werden muß, dürfte auch dort selbstverständlich sein, wo eine ausdrückliche Bestimmung darüber in die Verfassung nicht aufgenommen ist. Anders verhält es sich mit der Bestimmung der Staatsangehörigkeit; diese wird ausdrücklich in keinem Lande verlangt, insbesondere wurde in kleineren Staaten davon abgesehen[1]), mit Rücksicht auf die Möglichkeit, unter Umständen eine auswärts wohnende wertvolle Kraft für sich zu gewinnen und diese dem Lande nutzbar zu machen. Eine ebenso selbstverständliche Forderung ist es, daß bei der Wahl zu einem Ministerposten an den Kandidaten dieselben Anforderungen gestellt werden müssen, die an jeden Staatsbürger bei Ausübung seines Wahlrechtes gestellt werden, d. h. er muß wahlfähig sein nach den Bestimmungen des allgemeinen aktiven und passiven Wahlrechts. Er darf also nicht entmündigt sein oder unter vorläufiger Vormundschaft stehen, muß die bürgerlichen Ehrenrechte besitzen und darf nicht wegen geistiger Gebrechen unter Pflegschaft gestellt sein. Dies ist nur ausdrücklich verlangt in der Verfassung Lübecks[2]), doch kann dort in ganz bestimmten Fällen von diesen Bestimmungen durch ein besonderes Gesetz abgesehen werden. Als wesentliche Voraussetzung gilt in einigen Staaten auch die Festsetzung einer Altersgrenze.[3]) Sie ist schon aus dem Grunde empfehlenswert, da die Geschicke eines Landes nur gereiften Persönlichkeiten anvertraut werden sollen und Personen von 20 oder 25 Jahren diese Reife selten besitzen. Doch ist das Fehlen einer Bestimmung darüber wohl unbedenklich, da ein Minister ja stets das Vertrauen des Parlaments nötig hat, das aber in einem solchen Fall wohl regelmäßig versagt werden wird. Im übrigen sind die Voraussetzungen zur Wahl eines Ministers ziemlich einheitlich geregelt.

3. Die Zahl der Minister.

Verschiedene Staaten, besonders unter den größeren, haben davon Abstand genommen, sich auf eine bestimmte Zahl von Ministerstellen festzulegen, da ihr Bedürfnis nach den Umständen und dem Umfang

---

[1]) Rosenthal Bd. X, S. 372.

[2]) Art. 6, ebenso Anhalt § 27; Baden § 34.

[3]) Lübeck Art. 6; danach muß ein Minister mindestens 30 Jahre alt sein. Ebenso Hamburg Art. 32, Anhalt § 27, Lippe Art. 26, während Bremen eine Altersgrenze dahingehend setzt, daß kein Minister über 65 Jahre evtl. 70 Jahre alt sein soll.

der Staatstätigkeit sich richten muß. In kleineren Ländern[1]) liegt aber eine gewisse Zweckmäßigkeit in der Festsetzung, da sie durch die Finanzverhältnisse gebunden sind, zum anderen auch vermeiden wollen, daß die Ministerposten politisch als Versorgungsstellen für Parteigenossen bei den heutigen Parteiverhältnissen angesehen werden. Die meisten Länder überlassen die Regelung dieser Frage einem Gesetz.[2]) Zur Entlastung der Minister sind in einigen Ländern Staatsräte geschaffen worden, die ihnen als ständige politische Berater beigegeben werden, als vollberechtigte Mitglieder des Staatsministeriums mit Sitz und Stimme, aber ohne eigenen Geschäftskreis. Ihre Zahl darf die der Minister nicht übersteigen..[3]) In Bayern sind dagegen die Staatsräte nur Vertreter des Ministers und ihre Zahl ist durch keine Bestimmung gebunden.

4. Die Regierungsbildung.

Das auf diese Weise gebildete Ministerium stellt jetzt eine Behörde dar. Diese übt nach den Verfassungen ganz allgemein die oberste Leitung und Verwaltung des Staates aus. Es können hierbei zwei Systeme in Frage kommen, einmal das des Ministeriums auf Gleichordnung mit einer Kollegialverfassung, und zweitens das des Ministeriums auf Unterordnung mit einer Direktionalverfassung.[1]) Zu untersuchen ist nun, ob das eine oder andere System in den deutschen Ländern zur Geltung gekommen ist. Die Beantwortung dieser Frage hängt davon ab, wie die Abgrenzung der Befugnisse innerhalb des Kabinetts vorgenommen ist, wie also die gegenseitigen Befugnisse des Ministerpräsidenten und der Minister geregelt sind, ob der Ministerpräsident in allen oder doch den meisten Fragen den Ausschlag gibt oder ob eine Beschlußfassung des Kollegiums unter Gleichberechtigung aller erforderlich ist. In den Landesverfassungen ist durchweg der Kollegialtypus zum Ausdruck gekommen; allerdings bestehen dabei einige Unterschiede, durch die in einigen Ländern die Stellung des gesamten Kabinetts dem Direktionalsystem angenähert wird. Es gilt nämlich dort die Vorschrift, daß der Ministerpräsident bei Stimmengleichheit den Stimmentscheid besitzt[2]), während die meisten Verfassungen diese Bestimmung nicht getroffen haben[3]), so daß die

[1]) Lippe (Art. 26) hat 3 Mitglieder, Schaumburg-Lippe (§ 4) hat 7 Mitglieder, Anhalt (§ 27) hat 5 bezw. 7 Mitglieder, Bremen (§ 35) hat 14 Mitglieder, Lübeck (Art. 5) hat 12 Mitglieder.

[2]) Oldenburg § 38; Hamburg Art. 32; Meckl.-Schwerin § 52; Meckl.-Strelitz § 16; Hessen § 37, Abs. 3.

[3]) Für Baden siehe Koellreutter, Bd. IX S. 185 und Amtliche Berichte 11. Sitzung, S. 413.

[1]) Siehe Hatschek S. 555 ff. sowie Staatsrecht, Bd. I und Außerpreußisches Landesstaatsrecht S. 475 ff.

[2]) Mecklenburg-Schwerin § 55; Oldenburg § 42.

[3]) Thüringen, Braunschweig, Baden, Schaumburg-Lippe, Anhalt, Mecklenb.-Strel., Lippe und Preußen.

Vermutung für das Gesamtkabinett spricht, wie sie sich auch aus folgenden Gründen ergibt. Denn hauptsächlich zeigt sich die Bedeutung der Kollegialverfassung darin, daß jeder Minister grundsätzlich unter eigener Verantwortlichkeit seinen Geschäftsbereich zu verwalten hat, es gibt eben kein Anweisungsrecht des Ministerpräsidenten. Ferner können alle Beschlüsse nur mit Stimmenmehrheit gefaßt werden.[4]) Zweifelhaft könnte man allerdings durch die Bestimmung werden, daß in einigen Ländern der Ministerpräsident die Richtlinien der Politik zu bestimmen hat, weil darin schon eine gewisse Anweisung und ein unfreies Handeln des Einzelministers gesehen werden kann, vermag er doch nur innerhalb dieser Richtlinien seine Tätigkeit auszuüben. Doch hieraus allein schon Schlüsse zu ziehen, ist kaum berechtigt, da sonst in keiner Weise dem Ministerpräsidenten irgend ein materielles Vorzugsrecht gegeben ist; daher kann auch die Bestimmung, der Präsident sei bei der Kollegialberatung der leitende Vorsitzende, keinen weiteren Einfluß haben. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß er einen starken Einfluß auf die Ernennung und Entlassung der übrigen Minister, soweit er überhaupt, wie wir sahen, darauf einzuwirken vermag, ausübt.[5]) Diesen geringen Vorrechten steht aber der Geschäftsbereich des Einzelministers zu eigenem Recht und eigener Verantwortlichkeit gegenüber, zumal auch die Verteilung der Geschäfte nicht jenem, sondern dem Gesamtministerium zusteht[6]), welchem auch die Beilegung von Meinungsverschiedenheiten überlassen ist; ebenso liegt dem Ministerpräsidenten die Verpflichtung ob, die ausgearbeiteten Gesetzentwürfe zur Beratung und Beschlußfassung dem Gesamtministerium vorzulegen. Allerdings besteht in den Fällen, in denen der Ministerpräsident diese Vorrechte genießt, das Kollegialsystem nicht in reiner Form, sondern sehr abgeschwächt, indem es wesentliche Züge des Kanzlertypus in sich aufgenommen hat. Dagegen ist vollkommen rein das Kollegialprinzip durchgeführt in Baden[7]); hier wählt das Gesamtministerium jährlich aus seiner Mitte einen Minister zum Vorsitzenden. Eine besondere Regelung besteht für Lübeck durch Art. 13, hier wird alle zwei Jahre die Geschäftsverteilung durch einen Ausschuß vorgenommen. Im allgemeinen kann man sagen, daß weder ein starres Bürosystem noch das Kollegialsystem rein durchgeführt ist, sondern eine

[4]) Gmelin, Bd. X, S. 307/8; Hessen Art. 30.

[5]) Württemberg lehnte bewußt das Kollegialprinzip ab: der Apparat würde dadurch zu schwerfällig und die Initiative der Einzelminister zu sehr gehemmt. Siehe Koellreutter, Arch. f. ö. R. Bd. 39, S. 444. In Mecklenb.-Schw. (§ 55) vertritt der Präsident den Staat nach außen, ebenso in Bremen (§ 42).

[6]) Anders in Württemberg (§ 36).

[7]) Ebenso in Hessen, Art 42; ausdrücklich hervorgehoben in Hamburg, Art. 38; in Mecklenburg-Strelitz führt der jeweilige Minister, dessen Angelegenheit beraten werden soll, den Vorsitz; im übrigen steht ein Landeshauptmann an der Spitze des Staatsministeriums. Für Bremen, Verhandlungen S. 1939 ff. Abgeordneter Waigand in der Sitzg. v. 7/8. Mai.

durch leitenden Einfluß des Ministerpräsidenten modifizierte Kollegialverfassung.[3])

b) Die rechtliche Stellung der Minister und des Präsidenten.

1. Beamtenstellung.

Wenn wir jetzt auf die rechtliche Stellung des Einzelministers zu sprechen kommen, so stoßen wir dabei auf die Frage, was für eine Stellung eigentlich dieser innerhalb der Staatsorganisationen einnimmt, ob er Beamteneigenschaft besitzt oder nicht. Diese Frage ist in der Literatur umstritten und auch nach den einzelnen Verfassungen nicht ohne weiteres zu beantworten, da diese mit keinem Wort darauf eingehen. Zwar sprechen Baden und die anderen Länder[1]) von einem Amt des Ministers, jedoch können daraus noch keine Schlußfolgerungen gezogen werden. Es ist vielmehr zu prüfen, ob auch nach den rechtlichen Voraussetzungen die Beamteneigenschaft begründet ist. Will man diese Frage beantworten, so muß man zunächst den Begriff „Staatsbeamter" kurz entwickeln. Der Staat hat auf Grund seiner öffentlichen Dienstgewalt[2]) ein Recht auf Erfüllung der öffentlichen Dienstpflicht, die von jedem Staatsbürger zu leisten ist. Ohne diese öffentliche Dienstpflicht gibt es kein Amt. Dieses besteht, wie Hatschek sagt, in einem einer bestimmten Person zugewiesenen Kreis öffentlicher Geschäfte, so daß die Dienstpflicht nicht schon selbst ein Amt sein kann. Diese wird entweder begründet durch gesetzlichen Zwang oder kann ein Ehrenamt sein oder wird als beruflicher Staatsdienst ausgeübt. Diese letztere Möglichkeit entsteht durch Anstellung als Verwaltungsakt[3]) auf Unterwerfung. Mit der Uebertragung eines Amtes wird dann auch die Amtspflicht begründet. Infolge der Dienstgewalt untersteht daher jeder Beamte dem Dienstbefehl und dem Disziplinarstrafgesetz, und zwar je nachdem er Beamter des Reichs oder eines Landes ist, dem Reichsbeamtengesetz bezw. dem Landesbeamtengesetzt. Nicht unbedingt erforderlich ist, daß das Amt berufsmäßig ausgeübt wird.[4]) Nur die sogenannten Berufsbeamten haben Anspruch auf Gehalt und Pension und dürfen keinerlei Nebenbeschäftigung treiben, während bei denen, die ihrer öffentlichen Dienstpflicht nur im Nebenberuf genügen, solange die Rede von einem Beamtenverhältnis sein kann, als sie dieses Amt bekleiden. Gehen wir nun auf unsere Absicht zurück, zu untersuchen, ob ein Minister unter diesen Begriff fällt, so sehen wir, daß fast alle Merkmale auf ihn zutreffen. Ganz abgesehn davon, daß man auch von einem Ministeramt

[3]) Preuß Bd. X S. 273; Giese, Pr.-Komm. S. 121.

[1]) Art. 54, Thüringen spricht allerdings von beamteten und nichtbeamteten Mitgliedern der Regierung.

[2]) Hatschek, Verw.-R. S. 302 ff.

[3]) Ebenso Meyer-Anschütz Bd. II S. 567. Laband, Bd. II S. 434, 447 setzt aber einen Vertrag voraus. Seelig, S. 83 und Nöldecke, S. 250.

[4]) Meyer-Anschütz S. 574 Anm. 7.

spricht[5]), muß man beachten, daß der Minister im allgemeinen die Rechte und Pflichten eines Beamten hat. Jeder Beamte muß einen Vorgesetzten haben.[6]) Wie steht es nun damit beim Einzelminister? Im alten Staat war der Monarch der Vorgesetzte. Wie aber ist es heute? Es können nur zwei Organe als Vorgesetzte in Betracht kommen, entweder der Landtag oder, was näher liegt, das Gesamtministerium. Der Landtag kann m. E. niemals Vorgesetzter sein, da er nicht einmal als vorgesetzte Behörde des Gesamtministeriums angesehen werden kann; bleibt also nur das Gesamtministerium übrig. Dieses ist, wie wir schon sahen, befugt, die Geschäftsverteilung durch Gesamtbeschluß vorzunehmen[7]) und teilt somit jedem einzelnen Minister den Geschäftsbereich zu, in dessen Grenzen dieser sich zu betätigen hat. Damit entfällt auch der Einwand, daß der Minister seine Rechte und Pflichten unmittelbar aus der Verfassung herleitet.[8]) Er wird vielmehr mit einem Amt betraut, — er ist ja auch verantwortlich, und zwar entweder dem Gesamtministerium, wie wir es in einzelnen Ländern geregelt sehen, oder einem Ausschuß gegenüber, der die Meinungsverschiedenheiten zu schlichten hat—[9]); denn der Kreis seiner Obliegenheiten ist ein Amt, und es haftet ihm ja auch die „Tätigkeit" vollkommen an, was schon aus der ausdrücklichen Bestimmung hervorgeht, der Minister dürfe kein Nebenamt ausüben. Wenn nun der Minister seine Rechte und Pflichten nicht aus der Verfassung schöpft, kann er auch keinen Anteil an der Staatsgewalt haben. Dafür hat aber jeder Minister, wie jeder Beamte, die Pflicht zur Treue, zum Gehorsam, hat er ein achtungsgebietendes Verhalten innerhalb und außerhalb des Amtes zur Schau zu tragen, ferner Amtsverschwiegenheit zu üben und sich natürlich auch jedes Mißbrauchs seines Amtes und seiner Ausübung zu enthalten. Daneben hat er, wie jeder andere Beamte, das Recht auf Gehalt mit Zulagen usw.[10]). Allerdings bestehen auch wiederum gewisse Abweichungen; so ist die Bestimmung über die Gewährung eines Ruhegehalts geändert, auf das er in Bayern ausdrücklich keinen Anspruch hat, da infolge allzuhäufigen Wechsels der Minister der Staat für eine allzu kurze Dienstleistung finanziell zu sehr in Anspruch genommen würde. Die anderen Länder regeln diese Frage durch Gesetz, indem sie unter bestimmten Voraus-

[5]) Bollmann S. 37; Oldenburg, Prot. u. Berichte 1919 S. 17 zu § 38; Anhalt, Ges.-Sammlg. zu § 31.

[6]) Jellinek, Allgem. Staatslehre, S. 591.

[7]) Lübeck, dort „Ratssitzung", Art. 13.

[8]) Jellinek, System., S. 146 ff.

[9]) In Mecklenb.-Schw., § 53, muß ein Minister, wenn er zurücktreten will, diese Erklärung dem Gesamtministerium gegenüber abgeben, ebenso in Oldenburg, § 42. Hier ist das Gesamtministerium berechtigt, Angelegenheiten, die dem Geschäftsbereich eines Einzelministers angehören, einer Beratung und Beschlußfassung zu unterziehen, ebenso in Sachsen § 30.

[10]) In Preußen, Bayern, Baden, Württemberg, Oldenburg, Mecklenb.-Schw., Bremen, Lübeck hier direkt festgelegt, ebenso in Hessen.

setzungen doch ein Ruhegehalt gewähren. Insbesondere ist es aber möglich, einen Minister jederzeit seines Amtes zu entheben, auch ohne daß dieselben Voraussetzungen vorliegen müssen, unter denen sonst ein Beamter zur Aufgabe seines Amtes gezwungen werden kann. Diese Abweichungen ergeben sich aber aus der ganzen Stellung dieses Amtes, so daß dennoch im großen und ganzen die Bestimmungen der Beamtengesetze gelten.[11]) Soweit das Ministeramt nicht unter diese allgemeinen Bestimmungen zu bringen ist, sind daher Sondervorschriften getroffen. Nicht übersehen werden darf, daß bei der Aehnlichkeit zwischen Reichs- und Landesbeamtengesetzen die Minister neben der Verantwortlichkeit als Minister auch noch auf Grund eines Disziplinarverfahrens sich eventuell zu verantworten haben[12]) und ebenso straf- wie zivilrechtlich haftbar sind. Nach allem bleibt daher keine andere Entscheidung übrig als in den Ministern unmittelbare Staatsbeamte zu erblicken. Es soll aber nicht verkannt werden, daß sie nicht gänzlich unter den Begriff eines Staatsbeamten zu bringen sind, daher spricht man in diesem Falle von politischen Beamten[13]), und zwar mit außerordentlichen Befugnissen, die in der Teilnahme an der Ausübung höchster Regierungsrechte bestehen. Die Gegner der Annahme[14]) einer Beamteneigenschaft stützen sich vor allen Dingen darauf, daß die Minister kollegial an der Inhaberschaft der Staatsgewalt Anteil hätten. Die Abwegigkeit dieser Annahme haben wir schon eben dargelegt. Ferner sei auch kein öffentlich-rechtlicher Vertrag zustande gekommen zwischen Staat und Minister, sie seien nicht wie Beamte im Dienstwege angestellt, es fehle an einer Bestallung.[15]) Wie schon oben ausgeführt, bedarf es zur Anstellung eines Beamten keines öffentlich-rechtlichen Vertrages.[16]) Auch ist eine Bestallung nicht erforderlich.[17]) Daß der Minister einen anderen Eid als die Beamten leisten muß, kann kein wesentliches Merkmal gegen die Beamteneigenschaft sein[18]); denn es kommt beim Vorliegen eines Beamtenverhältnisses nicht darauf an, wie und wann der Eid zu leisten ist, das Verbot einer Nebenbeschäftigung dagegen unterstreicht noch die Eigenschaft eines beruflichen Staatsamtes. Wir haben hier somit Beamte vor uns, die einem politischen Gemeinwesen kraft eines besonderen staatsrechtlichen Aktes zur Leistung von dauernden Diensten in Unterordnung unter ein vorgesetztes Organ verpflichtet sind.[19])

---

[11]) Für Preußen Hatschek, Staatsrecht, S. 534; A. A. Koellreutter, Bd. IX, S. 186; v. Hasbach, Moderne Demokratie, S. 208.

[12]) Hatschek, S. 554, Meyer-Anschütz, S. 470, Vollmann, S. 37.

[13]) Hatschek, Verw.-Recht, S. 304.

[14]) Strupp, J. W., 1920, S. 732; Giese, Kommentar der RV., Art. 41.

[15]) Siehe aber Thüringen § 36.

[16]) Hatschek, Verw.-R., S. 309. So allgemein die herrschende Meinung.

[17]) Hatschek, Verw.-R., S. 309.

[18]) Hatschek, Verw.-R., S. 309.

[19]) Niemann, Dissertation, S 22 f.

2. Die Stellung des Ministerpräsidenten innerhalb des Ministeriums.

Die Stellung des Ministerpräsidenten gegenüber dem Gesamtministerium und den einzelnen Ministern hängt von der Frage ab, welches Prinzip bei der Bildung des Gesamtministeriums zu Grunde gelegt worden ist. Wie wir sahen, haben sich alle Länder zu dem Kollegialprinzip bekannt, daher ist von vornherein vorweg zu nehmen, daß der Ministerpräsident, mag er auch in Einzelheiten eine besondere Stellung einnehmen, dennoch niemals Vorgesetzter sein kann, sondern immer nur als primus inter pares[1]) anzusehen ist — je nachdem nun seine Stellung sachlich gewürdigt wird, steht sie höchstens politisch höher, materiell aber dem einzelnen Minister gleich —. Daraus geht auch schon hervor, daß er keineswegs die Stellung eines Staatshauptes hat und etwa als Staatspräsident anzusprechen wäre. Dieses letztere ist schon deshalb ausgeschlossen, weil die Wahl niemals vom Volk vorgenommen wird und er daher nicht, wie im Reich der Reichspräsident, als ein Gleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative anzusehen ist. In Braunschweig, in Schaumburg-Lippe fehlt überhaupt jeder Ministerpräsident. Hier haben wohl Zweckmäßigkeitsgründe mitgesprochen, da bei dem geringen Umfange des Staatsgebietes und damit der Staatsgeschäfte nur ein ganz kleines Ministerium nötig ist, das seine Machtbefugnisse allein regeln kann, zumal auch die staatsrechtliche Vertretung mit dem Auslande allein dem Reich zukommt, worin sonst eine Funktion des Staatshauptes erblickt wird. Im allgemeinen wird der Ministerpräsident durch den Landtag gewählt, und zwar genügt teils einfache Mehrheit[2]), teils die Stimmenmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl[3]), teils Zweidrittel-Mehrheit[4]), oder es wird der Ministerpräsident aus der Mitte des Kollegiums auf Zeit gewählt[5]), und zwar entweder aus der Mitte der Minister durch den Landtag oder aber die Minister wählen selbst. Eine Ausnahme macht Mecklenburg-Strelitz insofern, als es formal keinen Präsidenten hat, sondern hier der jeweilige Ressortminister, aus dessen Geschäftsbereich beraten wird, den Vorsitz führt. Die Befugnisse, die nun der Ministerpräsident ausübt, sind weniger rechtlicher als in der Hauptsache politischer Natur. Wenn auch bei allen Beratungen der Ministerpräsident den Vorsitz führt, so ist er doch kein Vorgesetzter, da er von den Ressortministern überstimmt werden kann. Im allgemeinen steht ihm die Vertretung nach außen[6]), aber nur mit dem Reich und den Ländern, zu. Er bestimmt auch die Richtlinien

[1]) Preuß, Bd. X, S. 272.

[2]) Preußen, Art. 21/22.

[3]) Bayern, § 58.

[4]) Sachsen, Art. 26.

[5]) Thüringen § 45, Hamburg § 41, Bremen § 45, Lübeck Art. 12, wo ein in geheimer Wahl gewählter Senator erster Bürgermeister wird.

[6]) Nicht in Bayern; da aber dort der Ministerpräsident auch das Min. des Aeuß. führt, praktisch dasselbe. Siehe Rothenbücher S. 34.

der Politik und führt im Kollegium den Vorsitz, hat also nur politische Befugnisse, so daß das Kollegialsystem nicht durchbrochen[7]), wohl aber abgeschwächt erscheint.[8]) Was nun die Vertretung nach außen[9]) anbelangt, so haben einzelne Staaten diese Frage gesetzlich geregelt, während bei den anderen die Vermutung dafür besteht — soweit keine Regelung getroffen und die Vertretung dem Gesamtministerium übertragen ist —, daß sie dem Ministerpräsidenten nach Vorbild der größeren Staaten übertragen ist. Anders verhält es sich mit der Bestimmung der Richtlinien der Politik, denn hier ist der Ministerpräsident an die Zustimmung des Parlaments gebunden durch seine Abhängigkeit vom Vertrauen desselben. Natürlich soll möglichst keine Parteipolitik getrieben, sondern der Volkswille zum Ausdruck gebracht werden. Daher hat man auch dem Ministerpräsidenten die Freiheit gelassen, jederzeit zurückzutreten. Auch hierdurch wird materiell dem Ministerpräsidenten keine Vorrechtsstellung gegenüber den übrigen Ministern eingeräumt, da auch sie sich mit seinen Anordnungen nicht einverstanden zu erklären brauchen und jeden Augenblick zurücktreten können. Schließlich steht dem Ministerpräsidenten auch noch das Recht der Ernennung der übrigen Minister zu, und zwar wird er den Umständen nach seine Auswahl treffen, schon um die Parteien durch Einräumung eines Ministerpostens an sich zu binden und sich somit nach Möglichkeit eine tragfähige Mehrheit zu verschaffen. Aber diesem Recht zur Ernennung steht kein Recht zur Entlassung zur Seite; nur durch eigenen Rücktritt kann er diese erzwingen. Hier zeigt sich deutlich die Schranke, die der Annahme eines Vorgesetztenverhältnisses entgegensteht.[10]) Im allgemeinen hat er sonst den Vorsitz und bei Beratung eventuell den Stichentscheid[11]) und überwacht den Vollzug der Beschlüsse des Kollegiums, indem er in die Tätigkeit der einzelnen Minister Einsicht nehmen und Vorstellungen machen kann. Ein Recht, sich unmittelbar von den einem Minister untergeordneten Beamten Auskünfte zu holen, hat er jedoch nicht.[12]) Diese kann er nur durch Vermittlung des jeweiligen Ministers selbst erhalten. Zum Schutz gegen etwaige Intriguenwirtschaft ist diese Vorschrift unerläßlich. Entstehen nun Streitigkeiten zwischen einem Präsidenten und Minister oder den Ministern untereinander, so gibt nicht der Ministerpräsident den Ausschlag, sondern nur das Gesamtministerium vermag den Streit zu schlichten. Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Präsidenten und den Ministern besteht noch in der stärkeren Verantwortlichkeit des

---

[7]) Stier-Somlo, Preuß. Komm. S. 172 Anm. 2.

[8]) Siehe Seite 11.

[9]) Preußen Art. 49, Bayern § 61, Hamburg § 45, Lübeck, wo er auf zwei Jahre gewählt wird. (Hamburg ein Jahr und Bremen drei Jahre.)

[10]) Anders Württemberg, § 27 II.

[11]) Siehe S. 10.

[12]) Rothenbücher S. 35.

ersteren dem Parlament gegenüber [13]); hiervon kann natürlich nur in den Staaten die Rede sein, in denen der Ministerpräsident die Richtlinien der Politik bestimmt, ohne daß dadurch die Verantwortlichkeit des Gesamtministeriums berührt wird.

Natürlich kann sich jeder Ministerpräsident auch vertreten lassen, in der Regel wird einer der übrigen Minister sein Vertreter sein. Wo, wie in Preußen, nichts darüber in der Verfassung bestimmt ist, ist es eben als selbstverständlich anzusehen. Jedenfalls kann auf Beschuß des Ministeriums der Vertreter bestimmt werden[14]), während Bayern auch hierüber nichts in die Verfassung aufgenommen hat[15]); ein Staatssekretär dagegen kann niemals diesen Posten bekleiden.[16]) Tritt der Ministerpräsident zurück, so muß das gesamte Kabinett ebenfalls zurücktreten. Auch diese Bestimmung ist definitiv nur in Sachsen geregelt[17]), versteht sich aber auch in den anderen Staaten von selbst aus dem Gedanken heraus, daß der Präsident freie Wahl bei der Neubildung eines Kabinetts haben muß, da ihm nicht zugemutet werden kann, ohne weiteres ein bestehendes Kabinett zu übernehmen. Anders in Lübeck. Hier werden sämtliche Senatsmitglieder auf eine bestimmte Zeit gewählt, es sucht sich also der Bürgermeister seine Mitarbeiter nicht aus, so daß durch seinen Rücktritt die übrigen Mitglieder nicht zur Demission gezwungen werden.[18]) Wenn nun Württemberg auch das Kollegialprinzip abgelehnt und dem Ministerpräsidenten verschiedene Rechte eingeräumt hat, die Minister zu ernennen und zu entlassen und seinen Vertreter zu bestellen, wenn es ihm ferner die Vertretung des Staates anvertraut hat, ihm das Recht der Einzelbegnadigung und auf Vorschlag des Staatsministeriums die Niederschlagung eines Strafverfahrens überlassen und hierbei ihm auch noch eine Delegationsbefugnis auf die einzelnen Minister in leichten Fällen erteilt hat, so hebt er sich zwar wohl über den Einzelminister hinaus, bleibt aber doch den Beschlüssen des Staatsministeriums unterworfen. Hieran kann selbst das Recht des Stichentscheids nichts ändern, zumal der Ministerpräsident nicht einmal die Richtlinien der Politik zu bestimmen vermag; daher durchbricht seine Stellung im Grunde genommen das Kollegialprinzip nicht, und er ist insofern auch nur primus inter pares, wenngleich mit erheblichen Vorrechten gegenüber den anderen Ministern.

3. Die Stellung der Minister.

Aus der Stellung des Ministerpräsidenten ergibt sich schon zum Teil die Stellung der Einzelminister gegenüber dem Gesamtkabinett und den

[13]) Bayer. Sten. Ber., Bd. I S. 365.
[14]) Giese, Preuß. Komm. S. 121 Anm. 2.
[15]) Art. 58 II.
[16]) Piloty, Kommentar S. 139 Anm. 12.
[17]) Art. 27.
[18]) Ebenso Baden.

einzelnen Mitgliedern desselben. Nach allen Verfassungen führt jeder Minister sein Amt, soweit ihm der Geschäftsbereich durch das Gesamtministerium zugeteilt ist, selbständig und unter eigener Verantwortung. Diese Selbständigkeit wird allerdings eingeschränkt durch die Bestimmungen der Richtlinien, sowohl der inneren wie der äußeren Politik durch den Ministerpräsidenten. Innerhalb dieser Beschränkungen kann er aber nach eigenen Gesichtspunkten selbständig schalten und nach eigenen Grundsätzen die Geschäfte wahrnehmen. Für den Fall, daß er es mit seinem Gewissen nicht vereinigen kann, die Richtlinien der Politik zu unterstützen, muß er zurücktreten. Sich gegen diese Richtlinien zu stemmen, ist ihm infolge der Verantwortlichkeit vor dem Parlament nicht möglich. Zwar kann der Ministerpräsident ihn, wie wir sahen, nicht entlassen, aber er kann, wenn er seine Politik vor dem Landtag verteidigen muß, den Minister desavouieren oder aber selbst zurücktreten[1]) und dadurch die Entlassung des Ministers herbeiführen, d. h. nur in dem Fall, wo das Gesamtministerium oder der Landtag[2]) den Streit[3]) nicht zu schlichten vermag. Der Minister muß sich also fügen, das gilt auch dann, wenn er im Einzelfall nicht die Politik im Rahmen der Richtlinien zu billigen vermag.[4]) Daß ein Minister eventuell mehrere Ressorts leiten kann, ist wohl kaum bedenklich, auch wenn die Verfassungen nichts darüber enthalten.[5]) Er kann, wie wir wissen, auch aus dem Parlament genommen werden, muß dann aber als Abgeordneter sein Mandat niederlegen, da sonst die Gefahr einer Parteiregierung zu stark werden würde.[6]) An seine Stelle als Abgeordneter tritt natürlich dann ein Ersatzmann, der jedoch wieder zurückzutreten hat, falls der Minister als solcher aus der Regierung ausscheidet. Die Stellung der Regierung wird auf diese Weise unabhängiger vom Parlament. Ebenso steht ihm frei, sich Vertreter auszusuchen, eventuell sebst auch eine Vertretung zu übernehmen. In Bayern[7]) gibt es die sogenannten Staatssekretäre, ebenso in Preußen, wenngleich nicht verfassungsmäßig festgelegt. Jedoch kann auch in allen anderen Ländern dieses Recht als eine Selbstverständlichkeit angesehen werden. In Baden dagegen ist eine besondere Einrichtung getroffen worden. Hier werden Staatsräte nach dem Verfahren der Ministerwahl gewählt als Beiräte mit Sitz und Stimme, ohne allerdings einen bestimmten Geschäftskreis zu haben. Daher sind sie im Grunde genommen

[1]) Stier-Somlo, Kommentar der R. V. S. 140. Bornhak, Grundriß S. 124.

[2]) Schaumburg-Lippe § 6, argumento a majore ad minus.

[3]) Oldenburg § 42.

[4]) In Hamburg (§ 38 II) kann er seine abweichende Meinung schriftlich niederlegen, ebenso in Thüringen, § 46.

[5]) Piloty, S. 107 Anm. 9.

[6]) Anhalt § 28, Lippe § 27, Oldenburg § 40 IV, Mecklenb.-Schwerin § 53, Lübeck § 19 I.

[7]) Art. 58 II, „ständige politische Berater".

nur eine Verstärkung der Parteien in der Regierung[8]); deshalb wurde in Württemberg diese Einrichtung auch abgelehnt.[9]) Diese Stellvertreter stehen — außer in Baden die Staatsräte — unter Oberleitung jedes Ministers und haben deren Anordnungen ohne eigene Selbständigkeit zu befolgen.[10]) Verantwortlich sind sie nur, wie jeder Beamte, disziplinarisch, während die parlamentarische Verantwortlichkeit keine Anwendung finden kann. Anders die Staatssekretäre in Bayern (Art. 59), die ebenso wie die Minister des Vertrauens des Parlaments bedürfen und überhaupt den Ministern ähnlich gestellt sind. Da, wie wir sahen, Minister Beamte sind, so ergeben sich aus dieser Eigenschaft auch die weiteren Folgen wie Ansprüche auf Gehalt usw. Eine Nebenbeschäftigung neben ihrem Ministeramt ist fast durchweg verboten. Stellten wir schon bei der Fixierung des Beamtenbegriffs fest, daß in der Regel eine Berufsbeamter keine Nebenbeschäftigung haben darf, so wird durch diese besonderen Bestimmungen der Verfassungen daher das Vorhergehende nur bestätigt. Wenn nun dennoch in einzelnen kleinen Ländern[11]) nebenamtliche Tätigkeit zugelassen ist, so wird dadurch noch nicht die Stellung der Minister als Beamte erschüttert.[12]) Es ist ja auch selbstverständlich, daß das Ministeramt in den meisten Fällen ein Hauptamt ist, und daß bei der Wichtigkeit und Bedeutung dieses Amtes für das Staatswohl das Interesse des Ministers nicht auf andere Erwerbsquellen gelenkt werden darf. Es kann daher wohl ohne weiteres angenommen werden, daß auch in den Staaten, wo keine ausdrückliche Bestimmung darüber besteht, diese nebenamtliche Tätigkeit, soweit sie mit einem Gelderwerb verknüpft ist, nicht ausgeübt werden darf. Geduldet wird eine gewisse Tätigkeit im Nebenamt in Lübeck (Art. 5) und Bremen (§ 43); mit Zustimmung der Bürgerschaft dürfen die Senatoren Aufsichtsratsstellen und Vorstandsposten im gewerblichen Leben einnehmen, wenn kein Einkommen damit verbunden ist[13]), außerdem dürfen in Bremen noch die Kaufleute als Senatsmitglieder ihr kaufmännisches Geschäft weiterführen.[14]) Natürlich kann die Ueber-

[8]) Koellreutter, Bd. IX S. 185.

[9]) Koellreutter, Arch. f. ö. R. S. 447, „sondern wie überall nur beratende Stimme".

[10]) Piloty, S. 136/37 Anm. 11.

[11]) Lippe Art. 34, Schaumburg-Lippe § 4. Diese Staaten kennen auch keine Besoldung. Auch wenn man die Zulassung von Nebenerwerb nicht als Gehalt ansehen will, besteht hier doch die Vermutung für Zahlung eines Gehalts auf Grund einer Vereinbarung.

[12]) Siehe Seite 13.

[13]) Aber in Lübeck Art. 5 Abs. 2.

[14]) Hessen (Art. 39) macht den Nebenerwerb von der Zustimmung des Landtags abhängig. Sachsen (Art. 33), Thüringen (§44) geben diese Genehmigung nur bei unentgeltlicher Tätigkeit, und in Thüringen auch nur auf Widerruf. Bayern (Art. 59, Abs. 7), Baden (§54), Württemberg (§ 34,7) verbieten auch die Ausübung eines Künstlerberufes, wenn damit ein Gelderwerb verbunden ist.

nahme von Ehrenämtern den Ministern nicht verboten sein, wenn das auch ausdrücklich nur in Sachsen Art. 33 erklärt worden ist. Besoldung und Aufwandsentschädigung erkennen alle Länder auch ohne besondere Bestimmung (anders in Hamburg)[15]) schon aus der Beamtenstellung heraus an. Ihre Höhe ist bei den einzelnen Ländern verschieden bemessen und wird durch ein Gesetz geregelt, außer in Mecklenburg-Schwerin (§ 56), wo als einzige Ausnahme der Landtag dazu ermächtigt ist, die Höhe festzusetzen. Bezüglich des Ruhegehalts und der Hinterbliebenenfürsorge ist die Regelung einem Gesetz vorbehalten. Nur Bayern (§ 60)[16]) und Baden (§ 54) verweigern grundsätzlich diese Ansprüche, die sonst jedem Beamten zustehen, dafür haben die Minister aber einen berechtigten Anspruch auf Uebertragung einer etatsmäßigen Beamtenstelle, die dem früheren Amte gleichwertig ist, und erhalten ebenso, sofern sie vorher Beamte gewesen waren, den Anspruch auf ihre Rechte, die ihnen aus ihrem früheren Amt zustehen.[17])

4. Amtsdauer und Beendigungsgründe.

Im allgemeinen ist die Amtsdauer des Ministeriums und die eines einzelnen Ministers bei normalem Lauf der Dinge von der Amtsdauer des Landtags abhängig, wenn kein vorzeitiges Ausscheiden, sei es freiwillig oder erzwungen, eintritt. Solange die Legislaturperiode läuft, besteht daher auch das Ministerium.[1]) Auch dort, wo keine Bestimmung darüber, ob mit Ablauf der Legislaturperiode auch das Ministerium zurücktreten muß, getroffen ist, ergibt sich m. E. diese Folgerung aus dem Grundsatz der parlamentarischen Regierungsweise; denn die Bestimmung, daß das Ministerium des Vertrauens des Landtages bedarf, schließt auch die Abhängigkeit der Amtsdauer von der des Landtags ein. Da in den meisten Fällen das Staatsministerium ein Geschöpf des Landtages ist, kann es seinen Schöpfer auch nicht überleben, besonders dann nicht, wenn nach einer mehrjährigen Legislaturperiode die Mehrheiten im Landtage sich verschieben, so daß die Zusammensetzung des Kabinetts nicht mehr dem Volkswillen Rechnung trägt. Wo nun etwas anderes gelten soll, muß die Verfassung ausdrücklich die Abweichungen bestimmen.[2]) Praktisch würde sich ev. das alte Ministerium dem neuen Landtag, nachdem interfraktionelle Verhandlungen geschwebt haben, wieder vorstellen, so daß

[15]) Mittelstein, Kommentar S. 69 Anm. 1, ebenso Sachsen.

[16]) Piloty S. 142 Anm. 2.

[17]) Baden, § 54, Thüringen, § 44, deren gesetzliche oder vertragliche Regelung in Anhalt, § 38 und Oldenburg, § 41, vorgesehen ist.

[1]) Sachsen Art. 26 III; Württemberg § 27 III; Anhalt § 29 I, Ges.-Sammlung S. 79 Nr. 10 zu § 29; Baden § 39 III; Lippe § 36.

[2]) Hamburg, Art. 41. Hier ist nur die Amtsdauer des Senatspräsidenten beschränkt. In Bremen, § 35, ist der Senat auf unbestimmte Zeit, in Lübeck, Art. 7, auf 10 Jahre gewählt.

auch in diesem Fall die Amtszeit tatsächlich beendet ist. Nun kann das Ministerium aber auch früher endigen, und zwar einmal durch Rücktritt eines Mitgliedes, der jederzeit freiwillig erfolgen kann, zum anderen erzwungen, sei es nun, daß ihm das Vertrauen des Landtages durch ausdrückliches Mißtrauensvotum entzogen ist oder daß ein Beschluß des Gesamtkabinetts, zurückzutreten, vorliegt; nicht genügend wirkt jedenfalls die Ablehnung irgend einer Gesetzesvorlage, außer wenn damit auch die Richtlinien der Politik getroffen werden sollten, und die Regierung ausdrücklich vorher ihr Verbleiben von dem Schicksal der Vorlage abhängig gemacht hat. Eine direkte Absetzung durch den Landtag kennt nur Baden Art. 53[3]) unter bestimmten Voraussetzungen, in den anderen Ländern findet dagegen eine Abberufung nur durch ein Urteil des Staatsgerichtshofes oder bei Verurteilung wegen Verfehlung im Privatleben oder wegen rein persönlicher Gründe wie Krankheit usw. statt.

II. Die rechtliche Stellung des Staatsministeriums.

a) Stellung als Organ innerhalb der Staatsorgane.

1. Der Organbegriff.

Jeder Staat muß als sozialer menschlicher Organismus sich natürlicher Personen als physischer Willensträger bedienen, um eine Einheitlichkeit in seinem Wollen und Handeln zu gewährleisten.[1]) Der Staat ist Träger der Staatsgewalt[2]) und hat somit einen staatsrechtlich bedeutsamen Willen abzugeben und wird eben von diesen Personen repräsentiert, die somit also der Staat selbst sind. Daher auch der Name Staatsorgan. Aus diesem Grunde ist es auch unrichtig[3]), in einem solchen Staatsorgan einen Stellvertreter des Staates im privatrechtlichen Sinn u erblicken.[4]) Hatschek[1]) begründet das damit, daß erstens zwischen den Vertretenen und Vertretern kein Rechtsverhältnis vorliegt, daß Staat und Organ identisch seien, es also an einer Vorbedingung der privatrechtlichen Stellvertretung fehle; zweitens beim Staatsorgan auch nur eine Person und zwar der Staat tätig werde und zwar eben nur durch seine Organe, die aber Glieder des Staates selbst sind, während dagegen der Stellvertreter dem Vertretenen als fremde Persönlichkeit gegenüberstehe. Ohne diese Organe ist der Staat ein Nichts.[5]) Der Staat ist also gezwungen, sich solcher Organe zur Ausübung seiner drei großen Funktionen: Gesetzgebung, Rechtsprechung

[3]) Meuschel S. 55.
[1]) Hatschek, Staatsrecht S. 6.
[2]) Finger S. 6.
[3]) So die herrschende Meinung, u. a. Hatschek, Staatsrecht S. 6.
[4]) Gierke, Genossenschaftstheorie S. 614, 625 ff. und in Schmollers Jahrbüchern S. 1142 ff.
[5]) Jellinek, Staatslehre S. 544 ff.

und Verwaltung, zu bedienen. Im allgemeinen wird der Staat sich durch mehrere Organe repräsentieren lassen müssen, da ein einziges bei der Größe der Staaten und dem Umfang der Staatstätigkeit den gestellten Anforderungen meistenteils nicht gewachsen sein wird. Diese Organe brauchen aber nicht alle in ihren Kompetenzen gleich stark zu sein, vielmehr wird je nach der Grundauffassung über das Staatsleben die Macht des einen gegenüber dem anderen gestärkt sein. In den modernen demokratischen Republiken — als solche sind ja auch die deutschen Staaten anzusehen — ist das Volk das höchste Organ des Staates, durch das dieser in Tätigkeit gesetzt und erhalten wird, und das auch die oberste Entscheidungsgewalt besitzt. Da aber nur in ganz kleinen Staaten, wie etwa die Schweiz, das Volk selbst die Staatsgeschäfte auszuführen vermag, bedarf es daher im allgemeinen noch weiterer Organe, die wiederum für das Volk tätig werden. Dieses bedient sich daher sogenannter sekundärer Organe — während es selbst als primäres anzusehen ist —, die ebenso wie das primäre ihre Macht unmittelbar aus der Verfassung schöpfen und also weder Beauftragte noch Delegierte des Volkes sind. Der einzige Unterschied besteht in ihrer Entstehung, indem nämlich das Volk diese sekundären Organe durch Wahl schafft, so daß also niemand da ist, dem sie kraft Organqualität verpflichtet sind als nur unmittelbar dem Staat selbst. Sie sind also die Repräsentanten des Volkes, das eben nur durch oder doch zum größten Teil durch sie tätig zu werden vermag, so daß sie also direkt den Volkswillen vertreten, und Volk und sekundäre Organe daher juristisch eine Einheit bilden.[6]) Gleichgültig ist dabei, ob diese sekundären Organe eine einzelne Person oder eine Personenmehrheit sind. Insoweit sie nun auf Grund der Verfassung Staatstätigkeit ausüben, ist das Volk davon ausgeschlossen. Die Verteilung der Machtverhältnisse unter den Organen kann auf die verschiedenste Art vorgenommen werden. Soll nun das Volk nicht völlig ausgeschaltet werden und nicht nur Kreationsorgan sein, indem es seine Tätigkeit auf die Wahl seiner Repräsentanten beschränkt, so müssen ihm Rechte vorbehalten werden. Auch ohnedem ist es noch nicht gänzlich einflußlos, da es politisch immer noch einen Druck ausüben kann und daher die Kontrolle über die sekundären Organe behält, indem es die Amtsdauer beschränken oder die Träger der Organschaft vorzeitig aus ihrem Amte entfernen kann. Will es jedoch noch weiteren Einfluß haben, so muß es sich die Machtmittel des Volksreferendums oder gar der Volksinitiative vorbehalten und gewinnt dadurch die Möglichkeit, selbst eine bedeutende Staatstätigkeit auszuüben, indem es einige gewichtige Angelegenheiten seiner Entscheidungsgewalt unterwirft. Dies ist so bei der sogenannten repräsentativen demokratischen Republik mit unmittelbar demokratischen Institutionen.[7]) Diese letztere

[6]) Jellinek S. 582 ff.

[7]) Derselbe S. 718 ff.

Staatenbildung haben auch die deutschen Länder gewählt, ohne daß allerdings, wie es auf den ersten Augenblick den Anschein haben könnte, nur eine Vermischung der bisher bekannten republikanischen Formen vorliegt, sondern wir haben hier eine ganz neue Form vor uns.[8]) In den häufigsten Fällen bestehen drei Organe: erstens das Volk als primäres, zweitens die Legislative, auch Parlament genannt, drittens die Exekutive, auch oberste leitende und vollziehende Behörde oder Regierung genannt, als sekundäre Organe, dazu kommt wie im Reich noch als viertes häufig der Reichsrat hinzu. Zwar ist das Volk das höchste Organ, wie vorher schon gesagt, sein Tätigkeitsgebiet dagegen, zumal in größeren Staaten, aus der Natur der Sache heraus das kleinste. Die sekundären Organe sind dagegen in ihrem gegenseitigen Verhältnis zueinander gleich geordnet und innerhalb des ihnen zugewiesenen Wirkungskreises vollkommen selbständig, denn sie sind nicht dem Imperium eines anderen, demselben Verbande angehörigen Organs unterworfen.[9]) Hiermit soll nun aber keineswegs gesagt werden, daß auch ihre Machtbefugnisse gleich sein müssen, vielmehr ist es durchaus möglich und tatsächlich auch das Gegebene, daß das eine durch ein anderes in seinem Wirkungskreis beschränkt wird.[10]) Die Beschränkungen selbst ergeben sich wieder aus den einzelnen gegenseitigen Funktionen, die zum Teil von Natur aus dem Wirkungskreis des einen oder anderen angehören, künstlich aber von dem Mitwirkungsrecht des anderen bei der Ausübung derselben abhängig gemacht sind, um entweder Kollisionen zu vermeiden oder die Macht des einen gegenüber dem anderen nicht allzu groß werden zu lassen. Diese Frage wird besonders brennend zwischen der gesetzgebenden und regierenden Gewalt beim parlamentarischen System, da sich hier die Grenzen der beiderseitigen Wirkungskreise nicht scharf trennen lassen, zum mindesten aber eine gegenseitige Kontrolle erforderlich ist. Denn allzu leicht könnte die Exekutive Beschlüsse der Legislative durch Nichtausführung beschlossener Gesetze boykottieren. In den parlamentarischen Demokratien besteht diese Gefahr nicht, da die Regierung von dem Vertrauen des Parlaments abhängig sein muß. Hier zeigt sich vielmehr schon eine größere Machtverteilung zu Gunsten des Parlamentes[11]), es sei denn, daß wie im Reich ein Präsident aufgestellt wird, der unabhängig, weil vom Volke gewählt, zwischen beiden Gewalten steht und so eine gewisse Gleichgewichtslage herbeiführt. Es kann also sowohl ein Uebergewicht des Parlaments als auch der Regierung vorliegen. Eine wirkliche Gewaltenteilung ist konsequent eigentlich nur in der gewaltentrennenden Republik[12]) durch-

[8]) Hatschek, Staatsrecht S. 345—52.

[9]) Jellinek, Staatslehre S. 555.

[10]) Hasbach, Moderne Demokratie S. 52 ff. und 144.

[11]) Verhandlungen der sächs. Volkskammer, Bd. 5 Sitzung 152 S. 4807 A und 10 G.

[12]) Siehe Amerika.

geführt. In ihr kann weder die Legislative sich eine Kritik gegenüber den Maßnahmen der Exekutive anmaßen noch hat letztere ein Eingriffsrecht in die Gesetzgebung, und es besteht vor allem auch keine Verantwortlichkeit der Exekutive gegenüber der Legislative. In den parlamentarisch regierten Ländern läßt sich dagegen die Gleichgewichtslage infolge der Verantwortlichkeit der Exekutive gegenüber der Legislative nicht so genau herstellen. Man muß ferner unter den Organen des Staates zwischen unmittelbaren und mittelbaren unterscheiden. Die ersteren nehmen ihren Rechtsgrund und den Umfang ihrer amtlichen Zuständigkeit aus der Verfassung und sind einander gleichgeordnet[13]), können also nicht der Befehlsgewalt eines anderen Organes unterstehen, die mittelbaren Organe dagegen sind untergeordnet und entnehmen den Umfang ihrer Tätigkeit schon aus den Gesetzen.

2. Die Stellung als Staatshaupt.

In den deutschen Ländern haben wir unstreitig zwei unmittelbare Organe. Davon ist das Volk das höchste — in den einzelnen Verfassungen heißt es mit geringen Abweichungen: „die Staatsgewalt geht vom Volke aus" —, man war ja durch Art. 17 der R. V. gezwungen, das demokratische Prinzip durchzuführen. Dabei ist nicht das Volk souveräner Inhaber der Staatsgewalt im Sinne einer unbeschränkten und unbeschränkbaren Machtfülle, sondern es sind hier scharfe Grenzen zwischen Volk, Volksvertretung und Regierung gezogen, so daß Volkssouveränität juristisch und politisch nur so gedacht ist, daß das Volk bei Streitigkeiten zwischen Legislative und Exekutive die letzte Entscheidung hat. Das zweite unmittelbare Organ ist die Volksvertretung. Da nach Artikel 17 der R. V. auch die parlamentarische Regierungsform vorgeschrieben ist, so war zu erwägen, ob man auch dem Staatsministerium[1]) als Exekutivorgan eine unmittelbare Organstellung im obigen Sinne einräumen sollte. Ehe wir jedoch auf diese Frage eingehen, dürfte es angebracht erscheinen, erst einmal zu prüfen, ob das Staatsministerium als oberste leitende Behörde auch Staatshaupt ist. Dabei darf man sich nicht an dem Ausdruck „Ministerium" oder „Behörde" stoßen[2]) und schon damit die Möglichkeit einer Staatshauptstellung verneinen, wenngleich es merkwürdig erscheint, ein Staatshaupt als Behörde zu bezeichnen. Was aber einem Staatshaupt zu eigen ist und dem Staatsministerium der Länder fehlt, ist die

[13]) Hatschek, Staatsrecht S. 7; Jellinek, Staatslehre S. 548.

[1]) Diese Bezeichnung haben Preußen, Württemberg, Baden, die beiden Mecklenburg, Hessen, Sachsen, Bayern, Braunschweig, Oldenburg und Schaumburg-Lippe, während Thüringen und Anhalt ihre Regierungen als Staatsrat, Lippe als Landespräsidium, die Hansastädte als Senat bezeichnen. Eine Bedeutung kommt dieser Verschiedenheit in der Benennung nicht zu.

[2]) Siehe Schweiz. Dort heißt der Bundesrat auch oberste, leitende und vollziehende Behörde und ist dennoch Staatshaupt.

gesicherte Stellung gegenüber dem Parlament. Ein Staatshaupt steht über dem Parteigetriebe und kann nicht durch parlamentarische Mittel wie Mißtrauensvotum zum Rücktritt gezwungen werden; ferner fehlt dem Staatsministerium die Unabhängigkeit gegenüber dem Parlament auch deshalb, weil es nicht durch Volkswahl bestellt wird, sondern ein Geschöpf des Landtags ist. Drittens müßte dann dem Staatsministerium wenigstens das Recht zustehen, das Parlament unmittelbar von sich aus auflösen zu können, um als Staatshaupt angesehen werden zu dürfen. Aber auch diese Voraussetzung fehlt. Es bleibt daher nur der Schluß übrig: das Staatsministerium ist kein Staatshaupt. Nun sind zwar auf Grund der einzelnen Verfassungen die Rechte des früheren Staatshauptes, der Fürsten, auf dasselbe zum größten Teil übergegangen, aber auch hieraus läßt sich kein Schluß ziehen. Vielmehr ist das Staatsministerium nur ein Ministerium mit einzelnen Funktionen eines Staatshauptes.[3]) Diese Frage nach der Stellung als Staatshaupt tauchte ja nur deshalb auf, weil die Länder auf einen Präsidenten, wie ihn das Reich sich schuf, verzichtet hatten. Zwar wurde bei ihnen ebenfalls die Schaffung eines Präsidenten erwogen, jedoch wurde dem Wunsch des Reiches entsprechend davon abgesehen, zumal man, was besonders für Preußen gilt, bei einem Streit zwischen Reich und den Ländern für das Reich erhebliche Schwierigkeiten und Unzuträglichkeiten befürchtete.[4]) Den Staatspräsidenten aber so in seiner Macht einzuschränken, daß er nur ein Scheindasein hätte führen[5]) und daß kein Konflikt hätte entstehen können, wollte man vermeiden, umsomehr die Pflege der auswärtigen Beziehungen, die sonst einem Staatshaupt — Staatspräsidenten — zusteht, nach Art. 78 I der R. V. ausgeschlossen und dem Reich vorbehalten ist, so daß tatsächlich der Präsident zur bloßen Dekorationsfigur herabgesunken wäre. Auch finanzielle Gründe sprachen dagegen, besonders in den kleineren Ländern. Es war daher sehr gut denkbar, daß das Fehlen des Staatspräsidentenamtes den Wunsch hervorrufen mußte, die Stellung des Staatsministeriums möglichst auszubauen, schon um ein Gegengewicht gegen das Parlament zu erhalten. Aus den vorher erwähnten Gründen muß aber verneint werden, daß dies Ziel erreicht ist.

3. Die Stellung als unmittelbares Organ gegenüber Volk und Parlament.

Nachdem wir oben den Begriff des Staatsorgans festgelegt hatten, ist jetzt zu untersuchen, ob das Staatsministerium danach als ein unmittelbares Organ angesehen werden kann. Diese Frage ist in der Literatur sehr umstritten. Ihre Beantwortung hängt m. E. davon ab, in welcher Weise die Länder zwischen den beiden Gewalten der Legislative und

[3]) Hatschek S. 567, Preuß S. 271.
[4]) Preuß S. 271; Sten. Ber. von Mecklenb.-Schwerin S. 36.
[5]) Württemberg, v. Blume, Jahrb. d. ö. R. S. 175.

Exekutive die Machtverteilung vorgenommen haben. Dies ist in den Verfassungen auf die verschiedenste Art geschehen. Im Grunde genommen ist diese Frage nur rein theoretischer Natur, da sie praktisch wegen der relativ unbedeutenden Stellung der Länder nur geringen Wert hat. Art. 17 der Reichsverfassung schreibt den Ländern das parlamentarische Regierungssystem vor, denn der Gedanke der Verantwortlichkeit der Exekutive dem Parlament gegenüber war mehr und mehr Allgemeingut geworden aus dem Gefühl heraus, sich so einen direkten Einfluß auf die Staatsgeschäfte zu sichern und die Demokratie in möglichst reiner Form zu erhalten.[1]) Die Reichsverfassung stellt es den Ländern aber frei, ob sie einen Parlamentsabsolutismus durchführen wollen oder ob die Regierung trotz Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament so gestärkt sein soll, daß man von einem Gleichgewicht zwischen den beiden Gewalten sprechen kann. Die einzelnen Länder sind daher auch verschieden vorgegangen. Während Baden sich sehr stark dem Parlamentsabsolutismus nähert, hat Lübeck[2]) die Stellung des Senates außerordentlich gestärkt, so daß trotz der Verantwortlichkeit kaum noch von einer Durchführung des parlamentarischen Regierungssystems wirklich die Rede sein kann[3]), stehen doch Bürgerschaft und Senat koordiniert[4]) nebeneinander. Zwischen diesen beiden Extremen stehen die anderen Länder. Es fragt sich also: ist das Staatsministerium ein reiner Vollzugsausschuß des Parlaments oder besser der jeweils wegen ihrer zahlenmäßigen Mehrheit am Ruder sitzenden Parteien (so unbedingt der Parlamentsabsolutismus) oder hat es, unabhängig vom Parlament, Rechte und genügend Machtmittel, sich gegen das Parlament mit Erfolg wehren zu können? d. h. ob also die wahre Demokratie[5]) durchgeführt ist, da ja der Parlamentsabsolutismus im Grunde genommen dem Wesen der Demokratie widerspricht. Denn wenn auch das Volk das Parlament gewählt hat, so ist es doch zweifelhaft, ob dieses die Volksmeinung in ihrem wirklichen Willen auf die Dauer wiederspiegelt. Daraus, daß die Abgeordneten nach der Reichsverfassung Art. 21 nicht an Aufträge ihrer Wähler gebunden sind — auch das Mittel des Parteizwanges steht der wahren Volksmeinung entgegen, wie ebenso die mehrjährige Legislaturperiode des Parlaments die Volksmeinung gänzlich umstellen kann —, geht hervor, daß die Schaffung eines ebenfalls

---

[1]) Koellreutter, Das parlamentarische System, S. 12. Amtliche Berichte für Baden 12. Sitzung, S. 454 ff. Verhandlungen der sächs. Volkskammer Bd. IV S. 3680.

[2]) Ebenso Anhalt und Oldenburg.

[3]) Schelcher, Arch. d. ö. R. S. 269/70.

[4]) Kommissionsberichte für Lübeck 1920 Nr. 7 S. 3. Koellreutter, D. J. Z. 1921, S. 513. Bremer Verhandlungen, S. 1939 ff.

[5]) Redslob S. 115. v. Zenker, Der Parlamentarismus und sein Wesen S. 26. Schelcher, Arch. d. ö. R. S. 292; v. Hasbach, Parlamentarische Regierung S. 265/66.

unmittelbar vom Volk erwählten Organs als Gegengewicht nötig ist. Nun ist aber von sämtlichen deutschen Einzelstaaten die Schaffung des Staatsministeriums dem Parlament selbst in die Hand gegeben worden, indem durch Wahl des Parlaments die Regierung im subjektiven Sinne zustande kommt.[6]) Hierdurch gerät die Regierung allerdings von vornherein in ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis zu ihrem Schöpfer, dem Parlament, ein Abhängigkeitsverhältnis, das auch dort besteht, wo der Ministerpräsident die Minister ernennen kann, da ja die gesetzliche Verpflichtung besteht, sie dem Parlament vorzustellen. Trotzalledem haben alle Länder den Versuch unternommen, das Staatsministerium zu stärken, indem man ihm mehrere Machtmittel in die Hand gab, gegen das Uebergewicht des Parlaments anzukämpfen, Machtmittel, auf die weiter unten zurückzukommen sein wird.

Prüfen wir vorerst die Voraussetzungen, ohne die ein unmittelbares Organ nicht denkbar ist, und ob diese beim Staatsministerium vorliegen. Woher schöpft es seine Rechte und den Umfang seiner amtlichen Tätigkeit? Aehnlich wie das Parlament aus der Verfassung. Die Frage nach der zweiten Voraussetzung, daß es keine übergeordnete Stelle über sich kennt, ist dagegen nicht so einfach zu beantworten. Auf Grund des parlamentarischen Systems ist das Ministerium von dem Vertrauen des Landtags abhängig. Es muß weichen, falls ihm der Landtag das Vertrauen entzieht. Und selbst wenn der Ministerpräsident die Minister ernennen darf, soweit ihm diese Macht zusteht, liegt trotzdem eine gewisse Abhängigkeit darin, daß er nur diesem (dem Landtage) genehme Persönlichkeiten als Minister erwählen kann.[7]) Diese drei Tatsachen könnten schon fast als eine Gehorsamspflicht gegenüber dem Parlament gelten, und somit wäre die Frage nach der Unmittelbarkeit der Organstellung für das Staatsministerium von vornherein zu verneinen. Ist aber wirklich die Abhängigkeit so groß, daß von einer Gehorsamspflicht gesprochen werden kann, stehen dem Staatsministerium wirklich keinerlei Machtmittel zu, um diese Abhängigkeit abzuschwächen? Wenn nicht, so muß man allerdings eine Gehorsamspflicht annehmen. Als ein geeignetes Machtmittel, die Wirkung dieser Abhängigkeit abzuschwächen oder gar aufzuheben, könnte das Recht zur Auflösung des Parlaments durch das Staatsministerium angesehen werden. Dieses wirksamste Mittel besteht in den heutigen Verfassungen in reiner Form als unmittelbares Recht nur in Oldenburg[8]), in Preußen[9]) jedoch schon in abgeschwächter Form, während alle anderen

[6]) In Mecklenb.-Strelitz, Art. 16, wählt der Landtagspräsident die Regierung.

[7]) Meuschel S. 3. v. Hasbach, Kabinett S. 30 und 31

[8]) Art. 40 Abs. 4 und Art. 42 Abs. 3, wo der Ministerpräsident bei einem Mißtrauensvotum des Landtages diesen doch auflösen kann, ja sogar wenn es nur gegen einen Minister eingebracht ist.

[9]) Der Ministerpräsident braucht bei einem Mißtrauensvotum gegen sich nicht zurückzutreten, sondern kann den Landtag auflösen lassen durch Antrag bei dem Ausschuß, Art. 57 Abs. 6 verbunden mit Art. 14.

Länder nur mittelbar durch Volksentscheid die Auflösung betreiben können[10]); in ihnen ist dann das Gegenmittel schon nicht mehr so wirksam. Noch bedeutungsloser wird es aber in Bayern § 31[11]) und in Baden § 46, wo das Parlament nur durch eigenen Beschluß sich auflösen oder durch Volksinitiative aufgelöst werden kann[12]), so daß hier allerdings von einer direkten Abhängigkeit zu sprechen ist, die mehr oder weniger an eine Gehorsamspflicht grenzt. Redslob[13]) nennt diesen Unterschied innerhalb der parlamentarischen Regierungssysteme, falls Gleichgewicht der Gewalten vorliegt, „die wahre Form", im anderen Fall „die unechte". Die Unterscheidung in dieser krassen Form halte ich nicht für glücklich, da es sicherlich innerhalb der „unechten" Form verschiedene Abstufungen gibt, und man deshalb nicht leicht von einem „unechten" Parlamentarismus reden kann. Auf Grund dieses Machtmittels der unmittelbaren Auflösung würde ich in Lübeck[14]), Oldenburg und allenfalls noch in Preußen dem Staatsministerium eine unmittelbare Organstellung zugestehen.

Es bleibt aber außerdem zu untersuchen, ob nicht noch weitere Machtmittel gegeben sind, um das Staatsministerium zu stärken. In den deutschen Ländern ist das Parlament das Organ, dem die Gesetzgebung zuerkannt ist. Hat auf dieses stärkste Parlamentsrecht, durch das der größte Einfluß auf das Staatsleben ausgeübt wird, das Staatsministerium nicht wenigstens einen gewissen Einfluß, um dem Parlament Hemmschuhe anzulegen? Im allgemeinen hat das Staatsministerium als oberste vollziehende Behörde nur das Recht und die Verpflichtung, die beschlossenen Gesetze auszuführen, jedoch ist ihm in den meisten Fällen auch ein Mitwirkungsrecht eingeräumt. Dieses besteht darin, daß das Ministerium ein Initiativrecht besitzt und schon dadurch

[10]) Württ. § 16 II; Hessen Art. 24; Sachsen Art. 9 II, Lippe Art. 11; in Bremen § 53 kann der Senat, wenn ein Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft zustimmt, den Antrag zur Auflösung durch Volksentscheid stellen (Art. 18), und Hamburg Art. 36 Abs. 3.

[11]) Oder wenn ein Fünftel der stimmberechtigten Staatsbürger es verlangt, § 30 IV.

[12]) Bericht der Verfassungskommission von Baden S. 42 zu § 46. Das Auflösungsrecht ist wieder gestrichen worden, da es nicht angemessen war. Direkt abgelehnt ist, die Auflösung durch das Staatsministerium vornehmen zu lassen, da ja dasselbe ein Geschöpf des Landtags sei und unter ihm stehe. Zehnter Anm. 2 zu § 46, S. 110. Auch in Württ. keine Gleichberechtigung, siehe die Landtagsprot. zu § 23 S. 286.

[13]) Redslob S. 1 ff.

[14]) Hier entscheidet bei Meinungsverschiedenheit zwischen Senat und Bürgerschaft das HOLG, und wenn es sich um das Staatswohl handelt und die Angelegenheit keinen Aufschub erlaubt, so tritt ein Vertrauensausschuß zusammen, Art. 61/62, gegen dessen Spruch der Bürgerschaft oder dem Senat die Herbeiführung eines Volksentscheids zusteht, Art. 67, ohne daß etwa mit einem ablehnenden Entscheid zu Ungunsten des Senats eine Rücktrittverpflichtung verbunden ist.

einen Einfluß auf die Gesetzgebung, wenigstens indirekt, auszuüben vermag. Wo indessen dieses Initiativrecht nur in einem Vorschlagsrecht ohne jede weitere Mitwirkung besteht wie in Preußen[15]), kann man allerdings kaum von einem Machtmittel reden, das irgendwie als Druckmittel dienen könnte. Wo dagegen wie in Lübeck (Art. 41), Anhalt (§ 41) und Oldenburg (§ 34) ein direktes Mitwirkungsrecht besteht, das sich durch eine unerläßliche Zustimmung zu den Gesetzen kundgibt, wird die Regierung ein starker Gegner des Parlaments. In diesen Staaten ist somit der Parlamentsabsolutismus gebrochen[16]), denn es können weder Parlament noch Regierung allein handeln, sie stehen als gleichberechtigte Organe bei der Gesetzgebung nebeneinander. Das wären die eigentlichen starken Mittel, mit denen eine Regierung ausgestattet sein muß, um die Parlamentsherrschaft zu brechen, obwohl sie eigentlich durch Wahl und Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament in starker Abhängigkeit befangen sein müßte.

Auf einem ganz anderen Wege geht Schanze vor[17]), die Unmittelbarkeit der Organstellung der Regierung zu beweisen, indem er die Unterscheidung macht zwischen der rechtlichen und der politischen Stellung des Staatsministeriums. Und zwar geht er davon aus, daß das Staatsministerium, da es seine Machtbefugnisse direkt aus der Verfassung schöpfe[18]), aus diesem Grunde schon unmittelbar sein müsse, zumal ihm auch noch weitere Rechte zur Seite ständen. Er gibt allerdings zu, daß politisch das Bild ein ganz anderes sei. Schon allein der erste Grund, das Staatsministerium schöpfe seine Macht unmittelbar aus der Verfassung, ist m. E. nicht stichhaltig, denn auch mittelbare Organe können ihre Berechtigung zum Handeln aus der Verfassung entnehmen. Zu beachten ist nur, daß dann in einem solchen Fall ein übergeordnetes Organ mitzubestimmen hat, daß also ein untergeordnetes Verhältnis bestehen muß.[19]) Ebenso will er in der parlamentarischen Verantwortlichkeit keine Einschränkung für die unmittelbare Stellung des Staatsministeriums erblicken. Rechtlich könne die Regierung tun und lassen, was sie wolle, ja sie könne selbst erfolgreichen Widerstand leisten durch die Möglichkeit, das Volk zur Entscheidung anzurufen darüber, ob im Streitfalle das Parlament aufzulösen sei oder nicht.[20]) Ferner habe die Regierung in einem

---

[15]) Art. 40 und 42. Hier übt der Staatsrat ein Vetorecht aus und kann einen Volksentscheid über die Auflösung verlangen, während in anderen Staaten die Riegierung dies selbst verlangen kann.

[16]) Meißner, Staatsrecht S. 132.

[17]) Schanze S. 297 ff.

[18]) Dagegen, in den Verhandlungen der sächsischen Volkskammer, Bd. IV S. 3656, Sitzung 116.

[19]) Hellfritz S. 34 und 42.

[20]) Wenn Schanze aber sogar dem Parlament die Unmittelbarkeit absprechen will, weil dieses auch durch Volksentscheid und Initiative aufgelöst werden kann,

solchen Falle die Möglichkeit, zurückzutreten, wozu sie nicht gezwungen werden könne, vielmehr hänge dieser Rücktritt von ihrer eigenen Erklärung ab. Dieser Punkt ist m. E. unrichtig gesehen, denn da das Ministerium im Falle des Mißtrauensvotums nach den meisten Verfassungen zurücktreten muß[21]) — abgesehen von den Staaten, in denen es in solchem Fall das Volk anrufen kann — so würde es, falls es diese Erklärung des Rücktritts nicht abgeben würde, der Verfassungsverletzung sich schuldig machen und das Parlament könnte die Regierung vor dem Staatsgerichtshof anklagen. Es liegt hier also dennoch ein Rechtszwang vor. Kann aber das Staatsministerium wirklich tun und lassen, was es will, trotz der parlamentarischen Verantwortlichkeit, wie sie bei den meisten Ländern besteht, ohne ein wirksames Gegenmittel zu haben? Schanze[22]) geht davon aus, daß diese Verantwortlichkeit nichts anderes sei als nur ein politisches Druckmittel. Es könne sich nur um eine Ueberwachung handeln, aber nicht um ein Ueberordnetenverhältnis, und es könne nur die Tätigkeit nachgeprüft werden, ob sie dem Wohle des Landes entspräche oder nicht. Anderenfalls, wenn tatsächlich die Regierung dem Parlament untergeordnet wäre, sei die Bestimmung über die Verantwortlichkeit sinnlos, da diese sich von selbst verstünde, denn ein Handeln gegen die Verfassung sei sowieso immer unter Verantwortlichkeit gestellt. Es käme also nur Ueberwachung in Frage, und daher könne auch das Ministerium in seiner Verantwortlichkeit unmittelbares Organ sein. So allgemein darf nun m. E. dieser Satz nicht gefaßt werden, denn wenn die Ministerverantwortlichkeit auch zur direkten Abhängigkeit führt, so können doch wirksame Gegenmittel vorhanden sein, diese Abhängigkeit wieder aufzuheben oder wenigstens zu mindern. So wie die meisten Länder die Verantwortlichkeit geregelt haben, kann allerdings von einem wirksamen Gegenmittel nicht die Rede sein, wohl aber kann, wie die Stellung des Senats in Lübeck zeigt, die Verantwortlichkeit nicht als ausschlaggebendes Moment angesehen werden.[23]) Aber selbst wenn man überhaupt keine Waffe in dem allerdings sehr umständlichen Auflösungsrecht erblicken wollte, darf doch nicht außer-

---

und darin eine Abhängigkeit erblickt, so erscheint das zwar der Sache nach richtig, jedoch kann ernstlich bei den sehr erheblichen Erschwerungen, diesen komplizierten Apparat in Bewegung zu setzen, nicht von einer Verantwortlichkeit und Gehorsamspflicht gesprochen werden. Ebensowenig kann man auch die Wahl der Parlaments durch das Volk verwerten, denn der Einfluß des letzteren ist verschwindend gering auf das Parlament (siehe Art. 21 R. V.), wenn auch eine gewisse Beeinflussung zu Grunde liegt. Vgl. Meyer-Anschütz S. 30 Anm. 5. Die herrschende Meinung lehnt aber die mittelbare Stellung des Parlaments ab.

[21]) Baden Art. 52. Hier kann sogar die Regierung „abberufen" werden.

[22]) S. 257 ff.

[23]) In diesem Sinne auch wohl Jellinek, Staatslehre S. 546; van Husen S. 27 ff. und S. 45; Hellfritz S. 36 Anm. Dagegen v. Gierke, in Schmollers Jahrb. S. 1142. Hatschek, Staatsrecht S. 7.

acht gelassen werden, daß die Regierung selbst im Falle der Anerkennung ihres Standpunktes bei Auflösung des Parlaments zurücktreten muß, da sie auf Grund positiver Bestimmung sich entweder dem Landtag vorstellen oder sich sogar neu bilden muß. Wo letzteres nicht ausdrücklich verlangt wird[24]), wird es doch meist politischer Brauch sein, da die Regierung sich den neuen Mehrheiten im Parlament anpassen, zum mindesten aber in den weitaus häufigsten Fällen eine Regierungsumbildung vornehmen muß, so daß allerdings hier von einer Abhängigkeit gesprochen werden kann.

Vor allen Dingen meint Schanze, das Staatsministerium brauche ja nicht den Befehlen des Landtages zu gehorchen. Zwar sei das Ministerium laut Verfassung verpflichtet, falls es nicht zu den parlamentarischen Gegenmitteln greifen will, die Beschlüsse und Gesetze des Landtags, soweit sie verfassungsgemäß zustande gekommen sind, auszuführen, und es sei somit gebunden. Diese Bindung sei aber nichts Besonderes, da einmal die Regierung freiwillig zurücktreten könne, zum anderen aber der Landtag selbst auch gebunden sei und nur unter bestimmten Voraussetzungen seine Beschlüsse wieder aufheben könne. Es ist richtig, die Regierung kann zurücktreten, aber die neue, die mit ihrem Vorgänger eine Einheit bildet, ist trotzdem gezwungen, die Beschlüsse auszuführen, anderenfalls die Regierung sich der Gefahr der Ministeranklage aussetzt; es besteht also auch in diesem Fall ein Zwang. Eine weitere Befehlsgewalt besitzt aber das Parlament nicht, auch nicht durch das Druckmittel der parlamentarischen Verantwortlichkeit.

Es ist zuzugeben, daß diese Verantwortlichkeit zum großen Teil politischer Natur ist, sie ist aber auch juristischer Natur[25]) und kennzeichnet sich nicht als eine Aufsicht des Landtages über die Regierung, sondern wirkt sich nur als Kontrollrecht aus. Aufsicht unterscheidet sich von der Kontrolle im wesentlichen dadurch, daß der Beaufsichtigte rechtlich gebunden ist, den Eingriffen und Einwirkungen eines anderen übergeordneten Organs Folge zu leisten, wonach also ein rechtliche Gehorsamspflicht besteht. Anders bei der Kontrolle. Hier steht ein Organ neben dem anderen gleichberechtigt[26]), ohne zur Befolgung der Anordnungen des kontrollierenden Organs verpflichtet zu sein. Daß in den Verfassungen die parlamentarische Verantwortlichkeit nur als Kontrolle rechtlich aufgefaßt werden kann, ist nicht abzustreiten. Dagegen ist sie als politisches Druckmittel von

[24]) Baden § 39 III, Lippe § 36, Anhalt § 29 Abs. 1, Sachsen § 26 III, Württ. § 27 III. Im Gegensatz dazu Lübeck, wo aus der ganzen Stellung des Senats zur Bürgerschaft zu entnehmen ist, daß der Senat nicht zurücktreten braucht.

[25]) Jellinek S. 792. Die parlamentarische Kontrolle wird ausgeübt durch Kritik. Das Mißtrauensvotum wird in der Regel nur aus politischen Gründen angewendet in parlamentarisch regierten Staaten. Ebenso ist es aber auch mit dem Auflösungsrecht der Regierungen gegenüber den Parlamenten.

[26]) Völker, Kommentar S. 113.

ungeheuerer Bedeutung, so daß in Wirklichkeit sich kaum etwas gegen den Willen des Parlaments unternehmen läßt, es sei denn daß die Wirkung dieses Mittels durch Gegenmittel illusorisch gemacht würde. Es soll ferner auch nicht verkannt werden, daß das Staatsministerium ein selbständiges Verordnungsrecht hat, soweit es sich um Verwaltungsangelegenheiten handelt, ebensowenig daß der Ministerpräsident in sehr vielen Fällen die Richtlinien der Politik zu bestimmen hat[27]), Beamte ernennt, Dienstaufsicht ausübt, durch die Leitung der Verwaltung eine besondere Stellung einnimmt und ihm alle Verwaltungsbehörden unterstehen. Aber alle diese Befugnisse stehen doch unter parlamentarischer Verantwortlichkeit und haben sich daher in einem ganz bestimmten Rahmen zu halten und der augenblicklichen Lage der Parlamentsstimmung Rechnung zu tragen. Darunter ist indes kein rechtlich gebotenes Handeln nach Instruktionen zu verstehen, anderenfalls das Staatsministerium ja eine ähnliche Stellung inne hätte wie die Regierung in der Schweiz, die nach Instruktionen handeln muß und nicht zurücktreten kann, während dagegen in Deutschland eine Regierung immer zurücktreten kann, wenn sie gegen ihre Ueberzeugung etwas ausführen soll. Derselbe Kampf um die Stellung des Ministeriums ist ja bei den Weimarer Verhandlungen über die Stellung der Reichsregierung entbrannt.[28]) M. E. kann man auch aus dem allgemeinen Begriff parlamentarischer Regierungsweise nicht unbedingt entnehmen, das Staatsministerium sei ein reines Exekutivorgan des Landtags, um so weniger, als keine Verfassung sich darauf festgelegt hat. Es ging vielmehr ganz allgemein das Bestreben dahin, die Regierung aus diesem Rahmen herauszuheben, anderenfalls Einwirkungen des Parlaments auf die Regierung entstehen müßten, gemäß denen die Regierung die Staatsgeschäfte den Wünschen des Parlaments anzupassen hätte.[29]) Es fragt sich nur, wie man diese Einwirkungen zu qualifizieren hat, ob diese nicht auch politischer Natur sein können oder ob sie nur auf Grund von Rechtssätzen Geltung haben. Liegt nicht darin ein Zwang zur Gehorsamspflicht, wenn dauernd scharfe Druckmittel wie die Vertrauensentziehung über den Minister schweben und, falls das gegenwärtige Ministerium sich widersetzt, das neue sich dem Willen des Parlaments unterwerfen muß? Gerade in der Erzwingung der Demission liegt der Kernpunkt des Parlamentarismus.[30])

Daß das Staatsministerium im allgemeinen als Behörde angesehen wird, würde nicht gegen die Unmittelbarkeit als Organ sprechen. Warum

---

[27]) Hatschek, Staatsrecht S. 7.

[28]) Ein reines Vollzugsorgan: Giese S. 69 und Kommentar S. 184. Hubrich S. 87; Stier-Somlo, Kommentar S. 141; Meißner S. 90; Schelcher Bd. X, S. 287. Dagegen: Piloty Bd. 40 S. 204; Naviasky S. 82, Heerfahrdt, bei Schmoller Bd. 40 S. 325.

[29]) Thoma, Bd. 40 S. 325.

[30]) Jellinek, Schriften und Reden Bd. II S. 283.

soll nicht eine Behörde unmittelbares Organ sein? Staatsbehörden sind eben solche Organe, die zur Ausübung eines begrenzten Kreises staatlicher Befugnisse durch ein anderes Organ berufen werden [31]) oder anders ausgedrückt, sie sind die objektivierten Staatsorgane, die mit Rücksicht auf einen objektiv abgegrenzten Kreis staatlicher Geschäfte und ohne Rücksicht auf das Subjekt den Behördenwillen vertreten[32]), während dagegen eine Amtsbehörde das subjektivierte Organ ist, also eine bestimmte Person, der ein Kreis öffentlicher Geschäfte zugewiesen ist.[33]) Danach ist also für eine Behörde wesentliches Merkmal die Berufung durch ein anderes Organ, wobei eine Unterordnungspflicht nicht gefordert wird im Gegensatz zum Amt, wo eine auf den Willen des physischen Amtsträgers gerichtete Befehls- und Aufsichtstätigkeit, d. h. Amtsgewalt, besteht.[34]) Daraus geht hervor, daß der Ausdruck und die Stellung einer Behörde durchaus mit dem Begriff „unmittelbares Organ" sich vereinigen lassen.

Zusammenfassend können wir nach allem sagen, daß in den deutschen Ländern die Staatsministerien eine verschiedene Stellung erhalten haben. Diejenigen Regierungen, die eine gleichberechtigte Stellung wie in Lübeck, Anhalt, Oldenburg besitzen, sind unmittelbare Organe, trotzdem ihre Abhängigkeit eigentlich infolge der Wahl durch das Parlament und infolge der Verantwortlichkeit diesem gegenüber gegeben sein müßte. In diesen Staaten ist also die Regierung mit solchen Gegenmitteln ausgestattet, daß sie eben nur als ein gleichberechtigtes Organ angesehen werden kann, allenfalls auch noch in Preußen [35]), weil man hier schon zweifelhaft sein kann, da dem Ministerium kein Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung zuerkannt ist und es weiterhin keine Machtmittel in der Hand hat, eine Ablehnung der Gesetze zu erzwingen. Bei allen anderen Staatsministerien ist jedoch die Frage der Unmittelbarkeit zu verneinen. Bei ihnen sind die Machtmittel so gering und schwach, daß tatsächlich eine Quasigehorsamspflicht gegenüber dem Parlament angenommen werden muß. Die Unterscheidung zwischen rechtlicher und politischer Stellung auf Grund der Verantwortlichkeit, die in der Hauptsache nur als ein politisches Druckmittel anzusehen ist, kann nicht gemacht werden. Beide Faktoren spielen eine höchst bedeutsame Rolle in dem Verfassungsleben, weil das eine oft nicht ohne das andere gedacht werden kann, so daß eine Trennung gar nicht immer zu machen ist. Bei der Rechtsetzung der Verfassung und der Normierung der Bestimmung über die Regierung haben doch gerade die politischen Momente mitgespielt und sind gerade so wie geschehen in ihre Form gegossen, weil das eine oder andere politische Moment maßgebend oder Voraussetzung war. Es muß allerdings auch wiederum zugegeben

[31]) Meyer-Anschütz Bd. II S. 381.
[32]) Hatschek, Verw.-Recht S. 61.
[33]) Ebenso Meyer-Anschütz S. 381.
[34]) Hatschek, Verw.-Recht S. 61; van Husen S. 48; Meyer-Anschütz S. 573.
[35]) A. A. Hatschek, Außerpreußisches Staatsrecht S. 9 ff.

werden, daß die Staatsministerien der meisten Länder, bei denen ich eben die Unmittelbarkeit verneinte, doch nicht immer unter den Begriff „mittelbare Organe" zu bringen sind, da bei ihnen zwar wohl von einer Abhängigkeit gesprochen werden kann, eine direkte Gehorsamspflicht aber nicht besteht. Denn diesen Ministerien stehen noch zuviel selbständige Rechte zur Verfügung, so daß gewissermaßen nur von einer Quasigehorsamspflicht gesprochen werden kann.[36]) Diese Ministerien nehmen daher eine Zwischenstellung zwischen unmittelbaren und mittelbaren Organen ein[37]): da es jedoch für solche Zwitterstellung keinen Rechtsbegriff gibt, so muß versucht werden, die Ministerien unter den einen oder anderen Begriff zu bringen. Hierbei komme ich dann zu dem Ergebnis, wie oben dargetan.

b) Die Ministerverantwortlichkeit.

1. Allgemeines.

Im Anschluß an die vorhergehenden Erörterungen erscheint es notwendig, die Ministerverantwortlichkeit und ihre verschiedenen Arten näher zu untersuchen. In allen konstitutionellen und parlamentarisch regierten Staaten besteht eine solche Ministerverantwortlichkeit[1]) der Exekutivorgane gegenüber dem Parlament, d. h. im weiteren Sinne dem Staat gegenüber. Diese Verantwortlichkeit zeigt sich in einer Kontrolle durch das Parlament, das auf diese Weise dauernd in der Lage ist, die Regierung auf ihre Amtstätigkeit hin im Auge zu behalten und jede Abweichung von der Verfassungsmäßigkeit des Handelns zu ahnden. Weiterhin ist sie aber auch ein Druckmittel des Parlaments, um erfolgreich eine nicht gefügige Regierung sich Willens zu machen. Da das Ministerium als vollziehende und leitende Behörde keinen wirklichen Vorgesetzten hat und immer die Gefahr einer willkürlichen Handlungsweise seinerseits besteht und vor allem der Gefahr gesteuert werden muß, daß es sich die Staatsgewalt ganz aneignet, so muß, um Volk und Parlament dagegen zu schützen, eine Kontrolle eingeführt werden, die als ein Ventil für allzugroße Selbständigkeit oder Gewaltanmaßung angesehen werden kann. Zumal in einer demokratischen Republik muß besonders Bedacht darauf genommen werden, daß der Volkswille zum Ausdruck gebracht wird und alle Organe nur im Rahmen der Verfassung handeln. Das geeignetste Organ zur Kontrolle ist das Parlament, da dieses leichter beweglich ist als das Volk und auch in dauernder Wechselwirkung mit der Regierung bei der Ausübung der Staatsgewalt steht. Um aber das Parlament nicht zu machtvoll werden zu lassen, daß es etwa die Ausübung der ganzen

[36]) Bei vollkommener Gehorsamspflicht brauchte ja die parlamentarische Verantwortlichkeit nicht besonders erwähnt zu werden, eine solche kann ja nur bestehen, wenn jemand auf eigene Faust zu handeln vermag.

[37]) Verhandlungen der Sächs. Volkskammer Bd. IV S. 3665 D.

[1]) Hatschek, Staatsrecht S. 637.

Staatsgewalt an sich reißt, ist das Recht der Volksinitiative und des Referendums geschaffen, durch das die Regierung die Hilfe des Volkes gegen das Parlament anrufen kann, es nötigen Falles auflösen zu können, falls es den Volksinteressen zuwider handeln will.

Man unterscheidet verschiedene Arten dieser Kontrolle. So gibt es eine gerichtliche Verantwortlichkeit und eine parlamentarische. Die Abgrenzung der ersteren von der zweiten nach ihrem sachlichen Inhalt hat früher zu vielem Streit Anlaß gegeben. Man unterschied früher eine Verantwortlichkeit nach der Zweckmäßigkeit des Handelns im Amt und eine nach der Rechtmäßigkeit dieses Handelns.[2]) Mit Recht wurde diese Unterscheidung fallen gelassen, da die Pflicht der Regierung, die Zweckmäßigkeit ihres Handelns gegenüber dem Parlament zu vertreten, ja auch auf Rechtssätzen beruhe, somit also eine Rechtspflicht darstelle, die schon durch die Ministeranklage gesichert sei.[3]) Es läßt sich also keine scharfe Grenze ziehen, daher ist es besser, nicht von den Ursachen, die das eine oder andere Mittel der Verantwortlichkeit bedingen können, auszugehen, sondern von den Mitteln selbst. Der Streit selbst ist heute bedeutungslos, da in den Verfassungen klar und deutlich zum Ausdruck gekommen ist, wann die gerichtliche Verantwortlichkeit in Betracht kommt, so daß damit die Abgrenzung von der parlamentarischen sich von selbst ergibt.

2. Die gerichtliche Verantwortlichkeit.

Die gerichtliche Verantwortlichkeit besteht in der Ministeranklage vor dem Staatsgerichtshof. Ueber die juristische Natur dieses Verfahrens besteht Streit. Nach der einen Ansicht ist sie strafrechtlicher Natur[1]), nach einer anderen hat sie den Charakter eines Disziplinarverfahrens[2]), nach einer dritten ist sie staatsrechtlicher Art[3]), da sie ihre Besonderheiten durch die Natur der Sache aufweise, so daß weder von einer strafrechtlichen[4]) noch disziplinarischen die Rede sein könne. Wollte man einen strafrechtlichen Charakter dieser Institution nehmen, so müßte der Grundsatz ne bis in idem beachtet werden. Es ist aber allgemein anerkannt, daß neben der Ministeranklage vor dem Staatsgerichtshof auch noch ein Strafverfahren vor den ordentlichen Gerichten laufen kann. Daraus kann schon geschlossen werden, daß hier eine Einrichtung anderer Art vorliegen muß, umsomehr da der Spruch des Gerichts nicht auf eine Strafe lauten darf, sondern nur eine Feststellung getroffen wird, ob der Minister schuldig oder nicht schuldig im Sinne der Anklage

[2]) Meyer-Anschütz S. 799, Preuß S. 273 ff.
[3]) Rehm, Staatslehre S. 322 ff. Anschütz bei Holzendorf, S. 117 ff.
[1]) Meyer-Anschütz S. 801; Pistorius S. 179; Hauke S. 19.
[2]) Otto Mayer Bd. 19 S. 424; Seidel S. 520 ff.
[3] Hatschek, Staatsrecht S. 683 ff.; v. Frisch S. 169 ff.
[4]) A. A. ist Otto Mayer Bd. 19 S. 424. Da Entfernung aus dem Amt und Entlassung möglich sei.

ist.[5]) Es wird also kein Strafantrag begründet, jedoch kann der Staatsgerichtshof auch auf Amtsniederlegung[6]) — falls der Minister sein Amt noch ausübt — und eventuell auch auf Aberkennung seiner Ansprüche (wie Gehalt, Ruhegehalt und Hinterbliebenenfürsorge) erkennen. Es kommen auch bei dem Verfahren nicht alle Vorschriften der Strafprozeßordnung zur Anwendung.[7]) Eher ließe sich aus der Art des Erkenntnisses schon ein Disziplinarverfahren konstruieren. Es fehlt hierfür aber an einer wesentlichen Voraussetzung insofern, als das Parlament, das die Anklage erhebt, nicht die vorgesetzte Behörde der Regierung ist.[8]) Es gibt keine Instanz, die das Staatsministerium in den Ländern entlassen kann, und es bleibt nur übrig, die Anklage als ein Verfahren sui generis, daher als ein staatsrechtliches aufzufassen. In Frage können nur Rechtsverletzungen kommen, sei es von Verfassungsvorschriften, sei es von anderen Gesetzen. Im allgemeinen muß diese Verletzung entweder vorsätzlich oder doch zum mindesten grobfahrlässig begangen sein, außer in Preußen[9]), wo culpa levis schon vollkommen genügt; Baden[10]) ahndet nur Verletzungen der Verfassung und der verfassungsmäßig anerkannten Rechte. Einige Länder[11]) setzen — abgesehen von der Verletzung jedes Rechtssatzes, wie die meisten Länder es vorschreiben — außerdem noch eine schwere Gefährdung der Sicherheit und Wohlfahrt des Landes voraus. Nur die zwei Hansastädte Bremen und Lübeck kennen keine Vorschriften über die Ministeranklage. Die Ausdehnung des Verfahrens auf solche Verstöße wie schwere Gefährdung der Sicherheit und Wohlfahrt des Landes, hat etwas Bedenkliches, da bei einem Auseinandergehen der Meinungen von Parlament und Regierung über die Wohlfahrt des Landes bei Ausübung der Staatsgeschäfte leicht infolge eines Mehrheitsbeschlusses das Staatsministerium vor das Forum des Staatsgerichtshofes gezogen werden kann. Dieser Fall könnte auch dann eintreten, wenn in Wirklichkeit eine tatsächliche Gefährdung des Staatswohles gar nicht vorläge, so daß also die Ministeranklage allzu leicht zum politischen Instrument des Parlaments werden könnte, während für solche Fälle die parlamentarische Verantwortlichkeit in erster Linie am Platze wäre. Man kann aber dieser Gefahr vorbeugen, indem man die gerichtliche Ministerverantwort-

[5]) Hatschek, Staatsrecht S. 687. Thüringen § 51 und Meckl.-Schwerin § 72 kennen außerdem noch eine Mißbilligung.

[6]) So Württemberg § 38 III; Hessen § 48; Baden § 60 III; Bayern Art. 56 III; Thüringen § 48.

[7]) Hatschek, Staatsrecht S. 685 ff.

[8]) Hatschek, Staatsrecht S. 683.

[9]) Preußen Art. 57; Thüringen Art. 48; Anhalt Art. 39. Siehe auch Hatschek S. 188.

[10]) Art. 60; Oldenburg § 69; Mecklenburg-Schwerin Art. 62. Siehe auch Meißner S. 98/99.

[11]) Baden § 60; Hessen Art. 47; Mecklenburg-Schwerin Art. 62.

lichkeit noch an besondere Voraussetzungen knüpft. Diese Voraussetzungen sind auch ganz allgemein in allen Verfassungen gegeben worden. So bedarf z. B. die Einleitung des Verfahrens einer größeren Anzahl Unterschriften aus der Zahl der Abgeordneten.[12]) Ohne diese Voraussetzungen ist eine Anklage unmöglich; aber noch weitere Erschwerungen sind festgelegt worden. So bedarf der eingebrachte Antrag, wenn er verfassungsrechtlich unantastbar sein soll, der Zustimmung der Mehrheit der Landtagsmitglieder und zwar der qualifizierten Mehrheit, wie sie bei Verfassungsänderungen erforderlich ist. Außerdem aber muß der Antrag mindestens eine Reihe von Tagen[13]) vorher auf die Tagesordnung gesetzt werden, ehe abgestimmt werden darf, damit nicht übereilt in der ersten Aufregung gehandelt wird. Diese letzte Vorsichtsmaßregel ist jedoch nur eine Ausnahme; in den meisten Verfassungen ist hierüber nichts bestimmt. Das Verfahren selbst kann nur vor dem Staatsgerichtshof der Länder stattfinden.[14]) Dieser ist ein wirkliches Gericht in gemischter Zusammensetzung. Die näheren Bestimmungen sind entweder durch Gesetz oder gar in der Verfassung selbst geregelt. Es ist jedenfalls kein Ausnahmegericht noch irgend ein Strafgericht, sondern ein Gericht rein staatsrechtlicher Natur. Eine Begnadigung eines Verurteilten ist nicht ausgeschlossen.[15]) Verjährung tritt ebenfalls ein, so in Baden § 64 nach drei Jahren.[16]) Daraus geht auch hervor, daß die Anklage auch dann noch erhoben werden kann, wenn die Minister eventuell nicht mehr im Amt sich befinden.

3. Die parlamentarische Verantwortlichkeit.

Im Gegensatz zu der gerichtlichen Verantwortlichkeit, die sich streng nur auf die im Gesetz angeführten Fälle bezieht, stützt sich die parlamentarische Verantwortlichkeit in der Hauptsache jedenfalls auf Zweckmäßigkeitsfragen der Verwaltung.[1]) Sie ist die am häufigsten gebrauchte und umfaßt die verschiedensten Arten. Da sie eine Folge des in parlamentarisch regierten Staaten geforderten steten Vertrauens der Exekutive ist, ist sie daher in allen Ländern als gleiche Grundforderung vorhanden. Es handelt sich hierbei aber keineswegs nur um eine moralische Verantwortlichkeit, sondern um eine Einrichtung mehr politischer als juristischer Natur.[2])

[12]) Bayern § 56 II verlangt 50 Unterschriften; Preußen Art. 56 I verlangt 100 Unterschriften; Württemberg § 38 II verlangt die Unterschrift von einem Viertel der Mitglieder; Thüringen § 48 verlangt die Unterschrift der Hälfte der Mitglieder. Eine Ausnahme macht Mecklenburg-Schwerin § 60, wo auch durch Volksbegehren der Staatsgerichtshof angerufen werden kann.

[13]) Thüringen § 48 verlangt 6 Tage; Oldenburg § 69 II verlangt 3 Tage.

[14]) Für Lippe ist der Staatsgerichtshof des Reichs zuständig.

[15]) In Thüringen § 53 auf Antrag.

[16]) In Thüringen § 50 schon nach 6 Monaten; in Hessen Art. 52 erst nach 3 bezw. 5 Jahren, ähnlich Mecklenburg-Schwerin § 66.

[1]) Hatschek, Staatsrecht S. 638.

[2]) Jellinek, Allgem. Staatslehre S. 792.

Ihre politische Eigenschaft leitet sich natürlich in erster Linie von den Mitteln ihrer Geltendmachung ab, die immer rechtlich bedeutsam sind. Soweit ihre juristische Natur in Frage kommt, kann sie nicht als eine strafrechtliche aufgefaßt werden. Eine solche Annahme scheitert schon an der Tatsache, daß sie niemals dem Zweck des Strafrechts, der in der Aufrechterhaltung der objektiven Rechtsordnung besteht, entsprechen kann. Die parlamentarische Verantwortlichkeit dient vielmehr rein den Interessen der Volksvertretung und damit im weiteren Zusammenhang dem Volkswillen, um festzustellen, ob die Verwaltungstätigkeit in der Weise ausgeführt wird, wie das Parlament sie wünscht. Ebensowenig kann der parlamentarischen Verantwortlichkeit ein disziplinärer Charakter untergelegt werden, da ein Disziplinarverfahren Verstöße gegen die Erhaltung von Zucht und Ordnung im Staatswesen rügt, während sie vielmehr die Interessen der Wählerschaft zur Geltung bringen soll. Es soll ja nicht die Unwürdigkeit der Minister festgestellt, sondern nur gegen etwaige Unfähigkeit vorgegangen oder die Auffassung eines Ministers gemißbilligt werden. Aber hiervon ganz abgesehen, fehlt es wiederum an einem rechtlichen Vorgesetztenverhältnis dem Parlament gegenüber, wenn es auch politisch bestehen mag.[3]) Die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit ist daher ebenso wie die Ministeranklage ihrer Rechtsnatur nach eine staatsrechtliche, auf die nur die Grundsätze des Staatsrechts Anwendung finden können. Ihren vollen Wert erhält sie nur durch das Bestehen der Ministeranklage, da diese erst die parlamentarische Verantwortlichkeit sich entfalten läßt, indem sie ihr Schutz gewährt. Wie wir sahen, stellt sich diese parlamentarische Verantwortlichkeit als eine Kontrolle über die Regierung dar, die sich in den verschiedensten Arten äußern kann. Es fragt sich, ob hier eine Institution geschaffen ist, die regelmäßig das ganze Kabinett trifft, ob also eine Kollektivverantwortlichkeit vorliegt oder ob jeder einzelne Minister für seine Amtstätigkeit einzustehen hat. Wenn auch Lippe und Anhalt[4]) grundsätzlich Kollektivverantwortlichkeit kennen, im Gegensatz zu Lübeck, wo nur Einzelverantwortlichkeit besteht[5]), so ist doch ganz allgemein in den übrigen Ländern daneben auch noch die Einzelverantwortlichkeit der Minister beibehalten, denn diese sind doch nach den meisten Verfassungen innerhalb des ihnen zugewiesenen Geschäftskreises selbständig. Sie müssen daher auch die Verantwortung für ihre Tätigkeit tragen. Selbstverständlich ist durch die einheitliche Befolgung der Richtlinien der Politik die Solidarität des Gesamtkabinetts gegeben; mögen diese nun von dem Ministerpräsidenten aufgestellt oder durch das Gesamtkabinett gemeinsam festgelegt werden[6]), für ihre Durchführung sind sämtliche Minister

[3]) Rehm S. 329.

[4]) Koellreutter, Bd. X S. 416.

[5]) Koellreutter, D. J. Z. 1921 S. 513.

[6]) Wie in Preußen Art. 46 und z. B. in Bremen § 51 und Baden § 55.

verantwortlich innerhalb des ihnen anvertrauten Geschäftszweiges. Der Unterschied zwischen Preußen und Lübeck liegt aber darin, daß dort, wenn der Ministerpräsident zurücktritt, auch das gesamte Kabinett demissionieren muß, in Lübeck dagegen nur der einzelne Senator oder auch der Bürgermeister, ohne die anderen mitzuziehen, auszuscheiden braucht, wenn er glaubt, die Politik nicht mitmachen zu können. Um aber eine wirksame Kontrolle über jeden Minister haben zu können, muß auch jeder Minister die Verantwortung selbst tragen.[7]) Es soll also nicht ein Einzelner für die übrigen mit die Verantwortung tragen, denn die Ministerpräsidenten der einzelnen Länder haben ja nicht die Stellung eines Premierministers, sondern sind, wie wir wissen, nur die primi inter pares.

Die einzelnen Mittel der parlamentarischen Verantwortlichkeit sind erstens eine ganz allgemeine Kontrolle der gesamtministeriellen Amtsgeschäfte, die in dem Recht des Parlaments besteht, verlangen zu können, daß jeder Minister Rede und Antwort stehe, m. a. W. auf Verlangen bei Beratungen des Parlaments zugegen zu sein. Daneben steht dann allerdings gleichfalls das Recht des Ministers, jederzeit und zwar auch außerhalb der Tagesordnungen gehört zu werden.[8]) Dabei sind aber die Minister der Ordnungsgewalt des Vorsitzenden, sei es des Landtags oder eines Ausschusses, unterworfen. Das Parlament oder einzelne Mitglieder desselben haben das Recht, auf verschiedene Art und Weise von den Ministern Auskünfte über die Führung der Verwaltung ihres Geschäftsbereiches,, also gewissermaßen eine Rechenschaftsablegung über die jeweilige Tätigkeit zu fordern.

Zweitens die Interpellationen. Dieses Interpellationsrecht, das nicht mit dem vorerwähnten Fragerecht zu verwechseln ist — es handelt sich hier um Fragen, die einen besonderen Punkt der Tagesordnung bilden und nicht im Laufe der Beratungen aufgeworfen sind[9]) —, zerfällt in die sogenannten großen und kleinen Anfragen. Hierdurch soll einmal die Minorität des Parlaments vor einer etwaigen Vergewaltigung durch eine Majorität geschützt werden, zum anderen in der Hauptsache, um die Regierung zu kontrollieren. Das Unterscheidungsmerkmal zwischen großen und kleinen Anfragen ist entweder ein formelles, besteht also in der Form der Zulassung beider Arten, wonach die große Anfrage der Genehmigung des Parlaments im Gegensatz zu der einfachen bedarf, oder es ist ein materielles und besteht in der Scheidung nach dem Inhalt der Anträge, so daß für besonders wichtige Fälle die Interpellation, für lokale und detaile die einfache Frage gegeben ist.[10]) Da hierbei aber Streit über die Abgrenzung in jedem einzelnen Fall entstehen kann, ist die formelle Unterscheidung vorzuziehen. Es ist daher im deutschen Verfassungs-

[7]) Hatschek, Staatsrecht S. 681.
[8]) Derselbe, Staatsrecht S. 654. Preußen Art. 24; Anhalt § 15 usw.
[9]) Hatschek, Staatsrecht S. 653.
[10]) Hatschek, Staatsrecht S. 656.

recht dem Fragesteller überlassen, nach eigenem Ermessen die Anfrage entweder als große oder als kleine einzubringen. Für den Fall nun, daß bei einer kleinen Anfrage der Minister die Antwort verweigert, steht dem Antragsteller frei, sie als große Anfrage einzubringen mit dem Zwang zur Beantwortung, da anderenfalls ein Mißtrauensvotum eingebracht werden kann und der Minister, wenn er dann nicht zurücktritt, sich einer Anklage vor dem Staatsgerichtshof aussetzt. Damit jedoch mit der großen Anfrage nicht allzuviel Mißbrauch getrieben wird, die Majorität des Parlaments gegen Obstruktion der Minderheit, gleichfalls aber auch die Minister vor einer Fragehäufung geschützt werden, so hat man das Interpellationsrecht von der Unterstützung einer Anzahl Landtagsmitglieder abhängig gemacht.[11]) Ebenso hat auch der Landtagspräsident ein Zurückweisungsrecht, und außerdem besteht noch ein sogenanntes Kantonierungsrecht, d. h. die Anfragen können nur bis zu einer bestimmten Zeit eingebracht werden. Die Minister sind verpflichtet, zu antworten, anderenfalls die vorher angedeuteten Folgen eintreten.

Wir kommen nun zu dem weiteren Mittel der parlamentarischen Verantwortlichkeit, das in der Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Landtags zu erblicken ist — indem ein Versagen desselben den Sturz des Kabinetts oder eines seiner Mitglieder herbeiführen kann. Gegenstand eines Mißtrauensvotums kann jede Handlung oder Unterlassung eines Ministers sein, wobei es gleichgültig ist, ob die zu beanstandende Amtshandlung von einem Einzelminister oder vom Gesamtkabinett vorgenommen ist. Bei kleineren Meinungsverschiedenheiten sind allerdings die bisher erwähnten Mittel ausreichend. Es genügt aber schon eventuell die Ablehnung einer Regierungsvorlage[12]), die innerhalb der Richtlinien der Politik lag und von der Regierung zum Gegenstand des Vertrauens gemacht war. Immer aber wird das Mißtrauensvotum bei Nichtachtung von Verfassungsvorschriften oder Gesetzen und wenn überhaupt die im Augenblick getriebene Politik nicht genehm ist, ausgesprochen werden, ebenso bei einem Verstoß gegen den Haushaltsplan.[13]) Da auch bei dem parlamentarischen Mißtrauensvotum wie bei allen anderen Mitteln die Gefahr des Mißbrauchs sehr groß und dadurch die Stetigkeit der Regierung bei der Führung einer Politik auf lange Sicht sehr gefährdet ist, gleichzeitig dadurch auch das Verantwortungsgefühl, die Entschlußfähigkeit und die Freiheit des Handelns des Ministeriums stark beeinträchtigt wird, und da man ferner ein unüberlegtes Eingreifen und eine unüberlegte Beschlußfassung des Parlaments verhindern will, so hat man das Mißtrauensvotum an gewisse Voraussetzungen gebunden. Es ist wie in Preußen Art. 57 Abs. 2, so auch in den anderen Ländern ein ausdrücklicher Beschluß zur Vertrauensentziehung nötig. Es muß ein Antrag eingebracht werden,

[11]) Preußen verlangt die Unterschrift von 15 Mitgliedern.

[12]) v. Blume, Kommentar S. 22 Anm. 1 zu § 28.

[13]) Piloty, S. 140 Abs. 2 Anm. 3.

der die nötige Unterstützung von Parlamentsmitgliedern finden muß. Wie hoch die Zahl der den Antrag Unterstützenden sein muß, ist in den einzelnen Verfassungen verschieden geregelt.[14]) Ebenso ist auch der Beschluß von der Zustimmung einer bestimmten Zahl der abstimmenden Abgeordneten abhängig gemacht.[15]) Fast durchweg wird hierbei die Mehrzahl der gesetzlichen Mitglieder erfordert, um dadurch Zufallsabstimmungen nach Möglichkeit auszuschalten. Wenn auch in Oldenburg darüber nichts bestimmt ist, so kann man dennoch annehmen, daß auch hier die Mehrheit der Abstimmenden nötig ist, umsomehr, als Oldenburg sowieso schon die Stellung seiner Regierung in allen anderen Punkten sehr gestärkt hat. Eine weitere Erschwerung, die allerdings nur von einem Teil der Länder eingeführt ist, besteht in der Auflösung des Landtags durch die Regierung.[16]) Je nachdem ihr dieses Recht unmittelbar zusteht, ist ihre Stellung ungemein gestärkt, dagegen wenn die Auflösung mittelbar nur durch Volksentscheid[17]) erfolgt, ungemein geschwächt. Damit zwischen der Einbringung des Antrages auf ein Mißtrauensvotum und der Abstimmung darüber eine Beruhigung der aufgeregten politischen Leidenschaften[18]) eintreten kann, hat man in den meisten Ländern noch eine Zeitspanne gelegt.[19]) Durch das Mißtrauensvotum wird, je nachdem es sich gegen einen oder mehrere Minister oder gegen das Gesamtkabinett richtet[20]), entweder der Einzelne oder das Kollegium zum Rücktritt

[14]) Preußen Art. 57 II verlangt die Zustimmung von 30 Mitgliedern; Bayern § 52 II ebenfalls von 30 Mitgl.; Oldenburg § 40, 7 und Thüringen § 39, 2 verlangen ein Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl; Bremen § 53 von einem Viertel; Lübeck Art. 24 die von 30 Mitgl.; Hamburg Art. 36 II die von 40 Mitgl.

[15]) Lippe Art. 35, Anhalt § 36.

[16]) Oldenburg § 40 und 42 Abs. 3. Hier besteht die Möglichkeit einer Solidarerklärung des Ministeriums, falls einem einzelnen Minister das Vertrauen entzogen ist, entweder durch Rücktritt oder durch Auflösung des Landtags. In Preußen Art. 57 muß bei einem Mißtrauensvotum gegen den Ministerpräsidenten das ganze Kabinett zurücktreten, falls dieser nicht den Antrag auf Auflösung beim Ausschuß stellt.

[17]) So in allen anderen Ländern; Sachsen Art. 9 II, Hessen Art. 24; dagegen kennen Bayern § 31 und Baden § 46 überhaupt keine Auflösung durch Volksentscheid, sondern nur durch Volksbegehren. In Bayern allerdings auch durch Volksentscheid. In Hamburg § 36 III besteht ein Volksentscheid darüber, ob die Bürgerschaft neu zu wählen sei oder der Senat zurückzutreten habe. Bremen § 53.

[18]) Preuß Bd. 10 S. 73.

[19]) Preußen Art. 37 III frühestens am zweiten Tage, spätestens in 14 Tagen; Mecklenburg-Schwerin § 53 in 3 Tagen; Hamburg § 40 ebenso; Bayern § 55 innerhalb von 5 Tagen; Sachsen bei der nächsten Sitzung; Thüringen innerhalb von 16 Tagen; Mecklenburg-Strelitz § 16 II innerhalb 3 Tagen.

[20]) Mecklenburg-Strelitz, Sten. Ber. Sitzung 7 S. 86. Ein Mißtrauensvotum kann nur gegen das Gesamtministerium eingebracht werden, da sonst eine Partei gegen eine andere ein Mißtrauensvotum einbringen könnte und aus Rache dann die andere wieder gegen diese.

gezwungen. Neben diesem Mißtrauensvotum gibt es noch das „Vertrauensvotum". Dieses kann sowohl zu Gunsten der Regierung eingebracht als auch von der Regierung ausdrücklich verlangt werden und unterliegt denselben Voraussetzungen wie das Mißtrauensvotum. Im Falle des Konkurrierens der beiden geht das Vertrauensvotum dem anderen vor, da mit der Abstimmung über dasselbe das Mißtrauensvotum hinfällig wird. Im übrigen muß in dem Mißtrauensantrage auf Grund des Formalprinzips — der Antrag muß genau vorher fixiert sein — ausdrücklich erklärt werden, ob nur ein einzelner Minister oder das ganze Kabinett von dem Antrage getroffen werden soll im Gegensatz zur englischen Verfassung, wo schon durch konkludente Handlung, etwa in der Ablehnung einer bestimmten Gesetzesvorlage, in jedem Fall das Mißtrauen als ausgesprochen gilt und die Regierung auf Grund Parlamentsbrauchs zurücktreten muß.

Als ein weiteres Kontrollmittel sind dann schließlich noch die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse anzusehen. Diese sind entweder eine ständige Einrichtung, sogenannte Ueberwachungsausschüsse wie in Preußen[21]) — dann laufen die Landtagssessionen und Wahlperioden weiter[22]) —, oder eine nicht ständige, indem auf Forderung einer rechtlich vorgeschriebenen Zahl von Mitgliedern des Landtags ein solcher Ausschuß berufen werden kann.[23]) Diese Ausschüsse dürfen sich keine vollziehende Gewalt anmaßen, jedoch die Regierung zur Aufhebung gewisser Anordnungen oder zu ihrem Erlaß auffordern. Auch für die Ausführung der Anordnungen der Ausschüsse tragen die Minister die gleiche Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament, da die Beschlüsse der Ausschüsse für sie verbindlich sind. Natürlich hat die Regierung gegen diese Einschränkung auch wieder ein gewisses Gegenmittel, indem sie verlangen kann, der Ausschuß habe sie über die Geschäfte des Parlaments zu orientieren; sie kann daher in alle Ausschüsse Vertreter entsenden, so daß aus diesen wechselseitigen Beziehungen beide ihre Konsequenzen ziehen können und eine dauernde Kontrolle gewährleistet erscheint. Der Machtbereich dieser Kontrolle erstreckt sich über alle Zweige der öffentlichen Verwaltung und Justiz, um nachzuprüfen, ob die Staatsgeschäfte ordnungsgemäß ausgeführt sind. Ein Eingreifen in ein etwa schwebendes Verfahren steht ihnen nicht zu, denn Aufsicht gibt kein materielles Entscheidungsrecht[24]), wohl aber ein Aufsichtsrecht darüber, ob die von der Regierung ergriffenen Maßnahmen rechtmäßig sind oder nicht, wobei ihnen die Befugnis, eventuell auch Urteile und Feststellungen zu treffen, nicht genommen ist.[25]) Diese Ausschüsse sind gegenüber dem Landtag selbständig, da sie Beweis-

[21]) Art. 26.

[22]) Kaufmann, Handbuch der Politik Bd. III S. 47.

[23]) Baden Art. 38 II und 47; Sachsen Art. 23.

[24]) Hatschek, Verw.-Recht S. 330 und OVG. in der D. J. Z. von 1897 S. 407.

[25]) Hatschek, Staatsrecht S. 612/13.

erhebungen anordnen, mit zwei Drittel Mehrheit die Oeffentlichkeit ausschließen und Amtshilfe der Behörden in Anspruch nehmen können, zumal die Selbstvertagung oder Auflösung des Landtags keinen Einfluß auf ihre Tätigkeit und Amtsdauer auszuüben vermag. Weitergehende Befugnisse als nach der Verfassung ein Ausschuß des Landtags hat oder diesem selbst zustehen, kann natürlich solch ein Ausschuß nicht haben[26]), sie können auch vom Landtag nicht weiter ausgedehnt werden. Man unterscheidet im allgemeinen wie im Reichsrecht zwei Ausschüsse a) für auswärtige Angelegenheiten, b) zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung. Der erstere Ausschuß fehlt in Preußen.[27]) Eine letzte Maßnahme bezgl. der Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament ist in der Kontrolle über die Ausgaben im Rahmen des Haushaltsplanes zu erblicken. Diese parlamentarische Kontrolle hat zum Ziel darzutun, daß die Finanzverwaltung planmäßig geführt wurde, und daß bei etwaigen Abweichungen diese gerechtfertigt erscheinen.[28]) Es ist zu allen Ausgaben, die den Etat überschreiten und außerplanmäßig sind, die Genehmigung des Landtags noch nachträglich einzuholen[29]), da der Haushaltsplan nach dem „Prinzip der Deckung" dem Parlament vorgelegen hat und nach seiner Feststellung verkündet sein muß, anderenfalls eine Verfassungswidrigkeit vorliegt.[30]) Beide, Parlament und Regierung, sind an diese Feststellung gebunden, jedoch sind Aenderungen und nochmalige Beschlußfassung möglich[31]) in welchem Falle dann Parlament und Regierung gleichberechtigt sind oder wie in Preußen wenigstens der Finanzminister zustimmen muß. Bei Maßnahmen auf eigene Faust über den Haushaltsplan hinaus handelt die Regierung auf eigene Verantwortung.[32]) Durch die Rechnungslegung wird der Regierung Entlastung erteilt, eventuell erst unter Vorbehalt.[33]) Die Nichterteilung der Entlastung hat die Verfolgung der schuldtragenden Beamten zur Folge, eventuell auch der Minister, sowohl in strafrechtlicher wie in zivilrechtlicher Hinsicht. Außerdem können auch alle Mittel der parlamentarischen

[26]) Rothenbücher S. 54 und 55 Anm. 1.

[27]) Sachsen Art. 23, hier besteht ein Zwischenausschuß nur während der Vertagung des Landtags. Baden § 47 „Landständischer Ausschuß"; dieser hört mit Auflösung des Landtags auch auf. In Hessen Art. 56 besteht ein Finanzausschuß. In Lippe Art. 24, hier handelt der Ausschuß nach Auflösung des Landtags in den vom Landtag festzusetzenden Grenzen an dessen Stelle, ebenso Mecklenburg-Strelitz § 8 Abs. 2 mit Ausnahme der Gesetzgebung und der Verwaltungsaufgaben des Landtagspräsidenten. In Bayern § 30 Abs. 2 zwei Ausschüsse.

[28]) Hatschek, S. 345.

[29]) Ausdrücklich Preußen Art. 67 II.

[30]) Giese, Kommentar S. 158 Anm. 1.

[31]) Bayern § 81; Sachsen Art. 43 Abs. 1; Thüringen § 56; Württemberg, § 49; ähnlich Anhalt § 46; Lübeck Art. 42 und 7; Lippe § 48; Mecklenburg-Schwerin § 79.

[32]) Piloty, Kommentar S. 183 Anm. 3.

[33]) Hatschek, Staatsrecht S. 367.

Verantwortlichkeit geltend gemacht werden. Hiermit sind nun alle Mittel dieser Verantwortlichkeit und Kontrolle erschöpft. Bei näherem Eingehen auf die verschiedenen Arten zeigt sich deutlich die starke Abhängigkeit der Regierung vom Parlament. Wenn also eine Regierung auf eine mehr als dem Namen nach bestehende Selbständigkeit sich stützen will, so muß sie schon mit sehr starken Gegenmitteln ausgerüstet sein, wie etwa mit dem Recht zur unmittelbaren Auflösung des Parlament. Nur dann kann von einer unmittelbaren Organstellung die Rede sein.

III. Die Funktionen der Staatsministerien.

a) Oberste leitende und vollziehende Behörde.

Nachdem nun die Organisation und rechtliche Stellung des Staatsministeriums erörtert ist, bleibt nur noch übrig, die Funktionen des Staatsministeriums näher zu untersuchen. Jeder Staat muß, wie wir sahen, sich zur Ausübung seiner Tätigkeit bestimmter Organe bedienen, will er nicht der Anarchie und Auflösung anheimfallen. Unter diese Organe des Staates fällt auch das Staatsministerium. Ihm ist ein bestimmter Kreis selbständiger Rechte und Pflichten, innerhalb deren es tätig werden kann, zugewiesen. Wenn auch die Teilung der Gewalten in den Länderverfassungen, wie wir oben sahen, nicht durchgeführt ist, sondern die Grenzen stark ineinander überfließen[1]), je nachdem in den Ländern ein Uebergewicht beim Parlament liegt oder bei beiden, so ist doch immerhin noch ein großes Gebiet staatlicher Tätigkeit dem Ministerium überlassen worden. Je nachdem die Länder ihre Regierung unabhängig, soweit das im Rahmen des parlamentarischen Regierungssystems möglich ist, oder abhängig vom Parlament gestellt haben, ist ihr ein Kreis von Staatsgeschäften ohne oder mit Einschränkungen übertragen worden. Im allgemeinen sind die Befugnisse der früheren Fürstenhäuser, sofern nicht die Verfassung etwas anderes bestimmt, auf sie übergegangen.[2]) Doch ist eine reinliche Scheidung zwischen Gesetzgebung und Verwaltungstätigkeit schon aus Zweckmäßigkeitsgründen nicht möglich. Das Staatsministerium ist in allen Verfassungen die oberste leitende und vollziehende Behörde.[3]) Es kommt also von den materiellen Funktionen[4]) des Staates, den großen Richtungen der Staatstätigkeit, worunter Gesetzgebung, Justiz und Verwaltung zu verstehen sind, nur die letztere für die Exekutive in

[1]) Jellinek, Allg. Staatslehre S. 608.

[2]) Hatschek, Staatsrecht S. 565; Preußen Art. 80; Württemberg § 62 III; Sachsen Art. 40; Oldenburg § 96. In Baden § 8 allein Vollziehung genannt, und § 56 Vollziehung und Verwaltung. Koellreutter, Bd. 39 S. 443.

[3]) In Württemberg § 27 überträgt der Landtag dem Staatsministerium die „Staatsleitung" (Bericht des Verf.-Ausschusses, Beilage 62 S. 27). Koelreutter, Arch. d. ö. R. Bd. 39 S. 442.

[4]) Jellinek, Staatslehre S. 609.

Frage. Während Justiz und Gesetzgebung anderen Organen zugeteilt sind — das Staatsministerium hat höchstens ein Mitwirkungsrecht bei der einen oder anderen dieser Tätigkeiten —, ist die Verwaltung, d. h. alles, was nicht Gesetzgebung und Justiz ist[5]), das Hauptgebiet der Regierung. Aber da eine unbedingte Trennung der drei Staatsfunktionen nicht möglich ist, muß die Regierung auch auf dem Gebiet der Verwaltung die Ausübung aller der darunter zu verstehenden Staatstätigkeit mit dem Parlament und der Justiz teilen. Unter den Begriff Verwaltung fällt alle Vorbereitung zur Gesetzgebung und die Unterstützung der richterlichen Tätigkeit durch Vollziehung des Rechtsspruches. Die Verwaltung enthält somit zwei große Tätigkeitsfelder, einmal die Regierung — nicht zu verwechseln mit der Behörde, die diese Tätigkeit ausübt und auch häufig im subjektiven Sinn „Regierung" genannt wird —, worunter die Initiative und Anordnung, und zum anderen die Vollziehung, worunter wieder die Ausführung des Angeordneten zu verstehen ist.[6]) Beide sind im allgemeinen dem Staatsministerium zugewiesen. Da nun aber die Regierung eine freie Tätigkeit bei der Ausübung der Staatsfunktionen bedeutet, frei in dem Sinne, daß sie nur durch das Gemeininteresse, aber durch keine spezielle Rechtsregel bestimmt wird, so liegt eben hierin die Schwierigkeit bei der Verteilung dieser Tätigkeit gegenüber den Funktionen des Parlaments. Gibt man dem Staatsministerium vollkommen freie Hand, so liegt die Gefahr nahe, daß es sich die Macht auch über das Parlament aneignet. Die Teilung der Regierungstätigkeit zwischen den beiden Gewalten muß daher so vorgenommen werden, daß das Parlament einen gewissen Einfluß zu seiner Sicherung erhält, um die Behörde oder das Organ, das die Regierungstätigkeit ausübt, kontrollieren zu können, damit es sich nicht zum Alleinherrscher aufschwingen kann. Während früher die Exekutive den weitesten Spielraum bei der freien Tätigkeit für sich in Anspruch nahm, hat sich in allmählicher, aber ständiger Entwicklung die Gesetzgebung auf diesem Gebiet ausgebreitet. Immerhin ist auch für die Exekutive noch ein großes Betätigungsfeld übrig geblieben; denn[7]) ein Staat und eine nur nach Gesetzen handelnde Regierung wäre ein politisches Unding: kann doch über die Richtung der von der Regierung ausgehenden Staatstätigkeit niemals eine Rechtsregel entscheiden. So ist das Gebiet der äußeren Politik, die ohne Unabhängigkeit nicht existieren kann, ein Gebiet der freien Tätigkeit. Aber auch was die inneren Staatsangelegenheiten anbetrifft, so besitzt die Regierung in subjektivem Sinne noch Freiheiten, die besonders in dem Initiativrecht zur Gesetzgebung beruhen, während dagegen die Gesetzgebung selbst einem anderen Organ, dem Parlament übertragen ist. Dazu tritt dann allerdings noch in den einzelnen Staaten, teils mehr teils weniger freigegeben, das große Feld der sogenannten großen Regierungs-

[5]) Hatschek, Verw.-Recht S. 5.
[6]) Jellinek, Staatslehre S. 618.
[7]) Jellinek, Staatslehre S. 617.

befugnisse, das die Ernennung der Minister und Beamten, die Ordnungsgewalt, das Begnadigungsrecht und andere Befugnisse umspannt. Hier schaltet die Regierung nach freiem Ermessen, zwar von Rechtsregeln begrenzt, aber doch nicht dem Inhalt nach bestimmt. Neben dieser freien Tätigkeit übt das Staatsministerium noch eine rechtlich gebundene Tätigkeit aus, die in der Vollziehung der Anordnungen besteht und nur in Erfüllung einer Rechtspflicht bestehen kann. Hierunter fällt also die Pflicht zur Beobachtung und Ueberwachung des richtigen Funktionierens der Machtverteilung zwischen Exekutive, Legislative und Justiz.[8]) Die Regierung im subjektiven Sinn üben im allgemeinen die Monarchen und republikanischen Staatshäupter aus. Da in den deutschen Ländern ein Staatshaupt fehlt, nach den Verfassungen aber die Funktionen eines solchen zum größten Teil auf das Staatsministerium übergegangen sind, so steht jetzt die Regierungstätigkeit im allgemeinen dem Staatsministerium zu. Wie die Sache aber heute liegt, ist auch das Gebiet der Regierungstätigkeit ganz erheblich eingeschränkt. Diese Einschränkungen sind durch Art. 127. der R. V. ausgesprochen, indem ein Teil der Verwaltungstätigkeit auf die öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften mit eigenem Selbstverwaltungsrecht übergegangen ist. Diese Körperschaften üben ihr Recht unabhängig von der Staatsverwaltung aus, sind daher auch nicht dem steten Wechsel wie diese unterworfen[9]) und auch frei von parlamentarischer Verantwortlichkeit. Dennoch ist diese Selbstverwaltung immer Staatsverwaltung, weil nur die Rechtmäßigkeit, aber nicht die Zweckmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit nachgeprüft werden kann. Darum wird sie durch Staatsaufsicht und nicht durch Dienstaufsicht kontrolliert.[10]) Ihr Umfang umfaßt die Angelegenheiten, die den Körperschaften als solchen zustehen oder übertragen sind. Sie können daher alles im Bereich ihrer Wirksamkeit tun, nur nicht das, was der Staat monopolisiert hat. Natürlich unterliegt ihre Tätigkeit ebenfalls den allgemeinen Schranken, vor allem darf sie nicht gesetzwidrig sein. Dort jedoch, wo den Selbstverwaltungskörpern auch Staatsangelegenheiten übertragen sind, führen sie diese als ausführendes Organ des Staates aus und unterliegen der Dienstaufsicht, haben also alle Anweisungen der aufsichtsführenden Staatsbehörde zu befolgen. Diese Anweisung aber gibt der jeweils zuständige Minister durch seine Richtlinien für die Geschäftsführung, so daß er auch für dieselben verantwortlich ist.

Abgesehen von diesem Vorrecht der öffentlich-rechtlichen Körperschaften zur Selbstverwaltung nach eigenem Recht wird die Zuständigkeit der Regierung in Preußen auch noch durch den Staatsrat beschränkt.[11]) Dieser, eine Vertretung der Provinzen, kann bei der Gesetz-

[8]) Hatschek, Verw.-Recht S. 35.
[9]) Preuß Bd. X S. 278.
[10]) Hatschek, Verw.-Recht S. 65/66.
[11]) Preußen Art. 31.

gebung durch Initiative mitwirken und hat vor allen Dingen ein suspensives Veto, das dem Staatsministerium im Gegensatz zu den anderen Ländern nicht zusteht. Dieses ist vielmehr verpflichtet, bei Vorlage eines Gesetzes dem Staatsrat dasselbe erst zur Begutachtung vorzulegen. Wichtiger ist aber das Recht der Zustimmungserteilung bei der Beschlußfassung über Staatsausgaben, wenn der Landtag nämlich Ausgaben bewilligen will, welche über den vom Staatsministerium vorgeschlagenen oder vom Parlament bewilligten Betrag hinausgehen. Hier besteht ein absolutes Veto des Staatsministeriums gemeinsam mit dem Staatsrat gegenüber dem Landtag.[12]) Eine fernere Einschränkung liegt in der Kontrolle des Landtags und zwar durch die Vorschriften über den Etat. Das Parlament nimmt hierdurch dem Ministerium das Verfügungsrecht über Einnahmen und Ausgaben. Für jede über den festgesetzten Etat gemachte Ausgabe ist das Ministerium, oder wie in Bayern[13]) jeder einzelne Minister, verantwortlich, denn der Grundsatz der Deckung darf wegen unvermeidlicher Verfassungsverletzung nicht verlassen werden.[14]) Aenderungen sind nur durch erneute Beschlußfassung möglich und zwar sowohl des Parlaments als auch der Regierung.[15]) Wenn der Etat erst später vorgelegt und beraten werden kann, als vorgesehen ist, so ist eine besondere Bevollmächtigung der Regierung zur Aufstellung eines Aushilfsplans vorgesehen[16]), der dann als verfassungsrechtlich gilt.[17]) Geht die Regierung aber auch darüber noch hinaus, so handelt sie auf eigene Verantwortung. Soweit wir also innerhalb des objektiven Begriffs Verwaltung den engeren Begriff der Regierung und der Vollziehung mit den eben erwähnten Einschränkungen dargelegt haben, ist in diesem Sinn das Staatsministerium oberste leitende und vollziehende Behörde, d. h. es ist innerhalb der Rechtsordnung befugt, alles zu tun, was erforderlich ist, um die Staatsverwaltung in Gang zu halten, die Geschäftsführung der staatlichen Organe zu bestimmen, die notwendigen Maßnahmen in der Verwaltung zu treffen und Rechtsgeschäfte abzuschließen.[18])

Außer durch die vorerwähnten Beschränkungen ist die Machtbefugnis des Staatsministeriums noch durch Art. 14 der R. V. besonders in der Vollziehung und ferner durch die Bestimmung des 6. Abschnittes der V. V., erster Hauptteil „die Reichsverwaltung"[19]) ein-

---

[12]) Preußen Art. 42 Abs. 4.

[13]) Bayern Art. 61 Nr. 10/11.

[14]) Giese, Kommentar S. 158 Anm. 1.

[15]) Bayern § 81; Sachsen § 43 Abs. 1; Thüringen § 56; Württemberg § 49.

[16]) Preußen Art. 64; ähnlich die anderen Länder, indem für gewöhnlich der Etat des Vorjahres zu Grunde gelegt wird. So Hessen § 55, 2; Thüringen § 58; Bayern § 80 Abs. 3; Sachsen Art. 44.

[17]) Piloty, Kommentar S. 183 Anm. 3.

[18]) Rothenbücher S. 5.

[19]) Art. 70—80, Art. 83, 84, 88, 89, 90, 94 Abs. 2, 95, 97, 100, 101.

geschränkt worden. Außerhalb dieser Beschränkungen sind ihm indes alle Staatsbehörden unterstellt und haben seinen Anordnungen Folge zu leisten. Soweit es als Vollzugsorgan in Frage kommt, hat es alle Beschlüsse des Landtags auszuführen und dafür aufzukommen, daß die unteren Behörden jene ordnungsmäßig vollziehen. Unter den Beschlüssen des Landtags kommen natürlich nur solche in Frage, die für das Staatsministerium verbindlich sind, worunter nicht nur Gesetze und Verordnungsbeschlüsse zu rechnen sind, sondern auch solche, die anläßlich der Beratung des Haushaltsplans gefaßt werden und sich auf Bewilligungen beziehen, dagegen aber nicht solche, die den Minister zu etwas zwingen wollen, wozu er nicht verpflichtet ist, wie z. B., wenn ihm der Landtag aufträgt, im Reichsrat nach einer ganz bestimmten Richtung hin zu stimmen. Einem Minister kann Derartiges nicht vorgeschrieben werden[20]), da eine Festlegung auch gar nicht erforderlich ist und der Landtag, falls er nicht einverstanden ist, dem Minister oder dem Gesamtministerium das Vertrauen entziehen kann. Auf anderen Gebieten hat das Staatsministerium nur ein Mitwirkungsrecht oder wird durch die Zustimmung eines anderen Organs in seiner freien Entschließung eingeschränkt. In welcher Weise dies geschieht, sollen die folgenden Ausführungen zeigen.

b) Die Vertretung nach außen.

Zu den weiteren ausdrücklich in der Verfassung anerkannten Befugnissen gehört in erster Linie das Recht der Vertretung des Staates nach außen hin.[1]) Diese liegt entweder dem Gesamtkabinett oder aber nur dem Ministerpräsidenten ob.[2]) Nach Art. 78 der Reichsverfassung hat das Reich die Vertretung gegenüber dem Auslande an sich gezogen und den Staaten keinen Raum mehr dafür gelassen, und zwar nicht nur die Vertretung der Reichs-, sondern auch aller Partikularinteressen.[3]) Dagegen ist das Recht, untereinander durch Gesandte und Konsuln zu verkehren, den Ländern geblieben. Mit den auswärtigen Staaten können auch Verträge abgeschlossen werden, jedoch nur unter Zustimmung des Reichs- und des Landtags. Auch ein Teil völkerrechtlicher Rechtsfähigkeit ist ihnen geblieben, aber nur innerhalb der Interessensphäre der staatlichen Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung unterliegt. So kann u. a. der Verkehr mit dem päpstlichen Stuhl völkerrechtlich von den Ländern ausgeübt werden. Natürlich können die Länder auch Beziehungen zum Reiche unterhalten, die durch Entsendung von Vertretern in den

[20]) Thüringen § 47; in Preußen durch Gesetz geregelt; in Württemberg § 62, Sachsen Art. 40, Oldenburg Art. 96.

[1]) Preußen Art. 7; Württemberg Art. 26; Sachsen § 25; Baden § 56; Thüringen Art. 34; Hessen Art. 5, 37 u. 40.

[2]) Nur dem Ministerpräsidenten in Mecklenburg-Schwerin § 35, Drucksachen des Landtags zu Nr. 45 S. 15; in Württemberg § 32 dem ganzen Kabinett.

[3]) Anschütz, Kommentar zur Reichsverf. § 78 Anm. 1, 2.

Reichsrat zum Ausdruck kommen. Es darf hierbei jedoch nicht übersehen werden, daß diese nicht etwa, wie früher im Bundesrat, die Landesregierungen vertreten, sondern die Länder selbst. Diese Vertreter sind also keine Organe der Landesregierung, wenn auch die Ernennung der Mitglieder eine reine Angelegenheit des Staatsministeriums ist. Daß nun gerade Minister Bevollmächtigte sein müßten, ist nicht erforderlich[4]), sondern rechtlich vom Ministerium bevollmächtigte Vertreter genügen. Soweit in den Staaten also noch eine Vertretung des Landes nach außen in Frage kommen kann, hat sie das Staatsministerium entweder als kollegiale Behörde oder aber durch den Ministerpräsidenten auszuüben. Aber selbst hierbei ist die Selbständigkeit des Staatsministeriums beträchtlich eingeschränkt; z. B. beim Abschluß von Staatsverträgen bedarf es bekanntlich der Genehmigung des Parlaments, die natürlich auch nachträglich gegeben werden kann.[5])

c) Das Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung.

1. Das Recht der Gesetzesinitiative.

Als weitere Funktion steht dem Staatsministerium das Recht der Gesetzesinitiative zu, d. h. es kann Gesetze vorbereiten und diese zur Beratung vor den Landtag bringen. An sich geht dieses Recht über den Rahmen eines Exekutivorgans hinaus[1]), und es zeigt sich hier deutlich, daß eine scharfe Trennung der Gewalten nicht möglich ist, wenn ein Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive hergestellt werden soll, falls nicht ein ausgleichendes Organ, wie es der Staatspräsident sein könnte, vorhanden ist. In Preußen Art. 40 hat statt des Staatsministeriums nur der Staatsrat dieses Recht. Sonst steht es in den anderen Ländern ausnahmslos den Ministerien zu, soweit eben nicht durch die Reichsverfassung die gesetzliche Regelung auf Grund der Art. 6 und 13 durch die Länder ausgeschlossen ist. Es kommt hier in erster Linie der Wille des Gesamtministeriums zum Ausdruck, denn nur dieses kann durch Beschluß ein Gesetz an den Landtag in Vorschlag bringen, während natürlich die Vorbereitung dazu in den Händen eines einzelnen Ministers liegt, der es dem Kabinett zur Beschlußfassung über Annahme oder Ablehnung des Gesetzentwurfes vorlegt.

Außerdem hat das Ministerium auch die Pflicht, die Gesetzentwürfe, die das Parlament ihm überwiesen hat, zu prüfen und den Entwurf entweder verändert oder unverändert wieder vorzulegen. Ebenso liegt die Sache, wenn das Volk durch Volksbegehren ein Gesetz verlangt; dann hat ebenfalls das Staatsministerium dieses der Volksvertretung zu unter-

[4]) Preuß Bd. 10 S. 152.

[5]) Sachsen Art. 28, während in Baden Gesetzesform erforderlich ist.

[1]) In Baden daher kein Intiativrecht. Koellreutter, Bd. 39 S. 444. Denn auch im parlamentarischen System ist das Initativrecht keineswegs selbstverständlich. (Bericht des Verf.-Ausch. von Württemberg S. 259 in den Drucksachen, Beil. 62.)

breiten mit eigener Stellungnahme und, wenn kein vollkommener Entwurf ausgearbeitet war, diesen auszuarbeiten.[2]) Ueber den Rahmen einer Gesetzesinitiative gehen einige Staaten hinaus, indem sie dem Staatsministerium ein direktes Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung zugestanden haben.[3]) Kein Gesetz kann demnach ohne Zustimmung des Staatsministeriums rechtskräftig werden. Weder Parlament noch die Regierung sind also allein zu handeln imstande. In diesen Staaten ist das Staatsministerium als gleichberechtigtes Organ neben das Parlament gestellt; trotz Verantwortlichkeit besteht hier im Grunde genommen kaum noch eine Abhängigkeit.[4]) Im übrigen steht ja dem Ministerium nur ein suspensives Veto zur Seite, falls das Parlament gegen seinen Willen ein Gesetz angenommen hat[5]), so daß eine abermalige Beratung durch das Parlament erforderlich wird, und es kann dann, wenn jetzt das Gesetz nicht mit einer qualifizierten Mehrheit[6]) vom Parlament angenommen ist, einen Volksentscheid herbeiführen. In Hamburg Art. 53 und 54 bleibt der Einspruch gültig, wenn — allerdings nur bei Verfassungsänderungen — nicht die Mehrheit der sämtlichen Stimmen bei der wiederholten Beratung das Gesetz angenommen hat.[7]) Nicht beanstandet werden können Gesetze über Finanzfragen, Abgaben[8]) usw. Um jedoch das Suspensivveto des Staatsministeriums in einigen Fällen ausscheiden zu können, haben verschiedene Staaten bestimmt[9]), daß die Gesetze, die vom Landtag als dringlich angesehen und bezeichnet werden, sofort zu verkünden sind, so daß ein Volksentscheid ausgeschlossen ist. In Baden können nur solche

[2]) v. Blume, Kommentar S. 28 zu § 44 Anm. 2.

[3]) Daß hier, wie Meißner S. 132 annimmt, durch das Mitwirkungsrecht das parlamentarische System durchbrochen sein soll, ist nicht einzusehen, wohl aber ist hier der Parlamentsabsolutismus gebrochen. Siehe Lübeck Art. 41; Oldenburg, § 3; Anhalt § 41.

[4]) Ebenso Meißner S. 132.

[5]) Bei Ablehnung nicht, siehe v. Jan Bd. 10 S. 200/201.

[6]) In Preußen Art. 42 wird der Beschluß bei Nichterreichung der Zweidrittel-Mehrheit hinfällig. Der Landtag kann daher den Volksentscheid beantragen.

[7]) In Lübeck Art. 60 und 62 sucht zunächst ein Vertrauensausschuß einen Ausgleich zu schaffen, und erst nach erfolglosem Versuch haben sowohl Bürgerschaft als Senat das Recht, durch Anruf des Volkes entscheiden zu lassen. In Bremen muß ein Drittel der Bürgerschaft dem Verlangen, das Volk entscheiden zu lassen, zustimmen. In Lübeck Art. 67, Oldenburg § 40, Anhalt § 42 können auch die Parlamente den Volksentscheid herbeiführen.

[8]) Hessen, Art. 14 u. 13, macht bei Steuern, Auflagen und Besoldungsgesetzen eine Ausnahme. Auf dem Gebiete des Finanzwesens können in Württemberg § 49 Beschlüsse des Landtags, die Erhöhung von Ausgaben des Voranschlags oder Einstellung neuer zu fordern, einer nochmaligen Beratung auf Verlangen des Staatsministeriums unterzogen werden; dann ist Zweidrittel-Mehrheit erforderlich. Siehe Bericht des Verfassungs-Ausschusses § 27 Beilage 62 S. 286.

[9]) Baden § 23 Abs. 7; Bayern § 77; Württemberg § 72 Abs. 2; Hamburg Art. 57.

Gesetze, die zur Erhaltung des öffentlichen Friedens, der Gesundheit, Sicherheit und Ordnung dienen, sofern zwei Drittel der Abgeordneten es verlangen, für dringlich erklärt und so der Volksentscheidung entzogen werden, in Bayern außerdem noch die Staatsverträge und Grenzregelungen. Auch bei dieser Funktion zeigt sich wie bei den anderen die scharfe Einschränkung der Befugnisse. Allein die Befürchtung, das Staatsministerium nur zu einem Werkzeug des Parlaments zu stempeln, hat die Länder davon abgehalten, auch dieses Initiativ- und Mitwirkungsrecht den Ministerien zu nehmen, wie Baden es getan hat. Welchen Einfluß aber gerade dieses Recht auf die staatsrechtliche Stellung des Staatsministeriums innerhalb der anderen Organe ausübt, zeigt der gegensätzliche Zustand in Oldenburg und Baden.[10]) Auf der einen Seite der reine Vollzugsausschuß, auf der anderen recht erhebliche Selbständigkeiten, so daß trotz der Abhängigkeit von dem Vertrauen des Landtags von einem selbständigen Organ die Rede sein kann. Aber auch das reine Initiativrecht allein hat schon bedeutende Wirkungen, indem es zum mindesten indirekt als starke Beeinflussung des Parlaments gelten kann.[11])

2. Das Recht zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen.

Wenn auch der Einfluß des Staatsministeriums bei der Gesetzgebung verhältnismäßig gering ist neben dem des Parlaments, so besitzt es dennoch ein wirksames Recht in der Befugnis, Verordnungen erlassen zu können. Hier liegt für das Staatsministerium noch ein großes Feld selbständigen Vorgehens, und die Macht des Ministeriums erfährt dadurch eine ganz erhebliche Verbesserung, da hier aus eigener Machtbefugnis Handlungsfreiheit gegeben ist. Dieses Recht kann allerdings dem Staatsministerium nicht genommen werden, da ein rechtlich gebundenes Handeln der Regierung, wie Jellinek sagt, politisch ein Unding wäre. Müßte auch das Verordnungsrecht immer den ordentlichen Gesetzgebungsweg gehen, so würde die Staatsmaschine zu langsam arbeiten und dadurch mehr Schaden als Nutzen für den Staat entstehen. Wenn aber ein selbständiges, nur von dem freien Ermessen des Staatsministeriums abhängiges Verordnungsrecht gegeben ist, so darf nicht übersehen werden, daß zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnungen ein großer Unterschied besteht[1]) und die Voraussetzungen zum Erlaß derselben doch recht verschieden sind — unter die erstere Kategorie sind auch Notverordnungen im allgemeinen zu rechnen —. Diese Unterscheidung ist deshalb wichtig, weil nur bei dem Erlaß der letzteren, der Verwaltungsverordnungen, das Staatsministerium wirklich frei handeln kann, und zwar als Exekutivorgan. Natürlich kann es sich nur

[10]) In Baden § 34 II „Landständischer Ausschuß", er hat Genehmigung zur Aufnahme von Geldern zu geben. In Württemberg § 53 der Landtag; dadurch eine Stärkung des Ministeriums.

[11]) Koellreutter Bd. 39 S. 444.

[1]) Hatschek, Staatsrecht Bd. II S. 113.

um Verordnungen innerhalb der durch das Gesetz bestimmten Schranken handeln, andernfalls die Zustimmung oder nachträgliche Genehmigung des Parlaments nötig ist. Die Verwaltungsverordnungen betreffen nur die Verwaltungsbehörden, indem sie Anweisungen über Einrichtungen der inneren Organisation geben. Ganz allgemein gesagt, sind Verwaltungsverordnungen solche, die sich nicht an den Staatsbürger richten[2]) und nicht in seine Rechtssphäre eingreifen, sondern bloß Instruktionen für den inneren Dienstbetrieb der Behörden sind und daher auch keiner gesetzlichen Ermächtigung bedürfen — also reine Organisationsverordnungen[3]) mit Dienstanweisungen und Instruktionen[4]). In dieser Beziehung ist die Staatsregierung vollkommen vor unberechtigten Eingriffen geschützt. Verwaltungsvorschriften, die auf Grund von Gesetzen ergehen, können natürlich nur durch Gesetz geändert werden, was von der Regierung nicht außer Acht gelassen werden darf. Selbstverständlich dürfen solche Verordnungen nur im Rahmen eines Gesetzes oder der Verfassung ergehen. Etwaige Streitigkeiten ihretwegen zwischen Parlament und Regierung werden durch den Staatsgerichtshof geschlichtet. Auch haben nach Art. 107 der R. V. in jedem Lande Verwaltungsgerichte zu bestehen, die über die Abgrenzung zwischen den Kompetenzen einzelner Behörden zu entscheiden haben und denen vor allen Dingen als letzte Instanz die Dienstaufsicht zusteht. Diese rein organisatorischen und instruktionalen Verordnungen richten sich nur an die unterstellten Behörden, abweichend von den Rechtsverordnungen einschließlich Ausführungsverordnungen von Gesetzen, die sich auch an das Publikum wenden und daher nicht mehr als reine Verwaltungsverordnungen angesehen werden können; sie tragen vielmehr nun den Charakter von Rechtsverordnungen, so daß sie dementsprechend behandelt werden müssen[5]). Rechtsverordnungen sind im Gegensatz zu Verwaltungsverordnungen Rechtsnormen und haben daher Aehnlichkeit mit Gesetzen. Aus diesem Grunde bedürfen sie auch einer besonderen Gesetzesdelegation, sei es auf Grund der Verfassung oder durch Gesetz, wobei aber nicht übersehen werden darf, daß eine allgemeine Verfassungsklausel, wie z. B. „die Vollziehung der Gesetze liegt der Regierung ob", nicht als Ermächtigung angesehen werden kann[6]. Unter den allgemeinen Rechtsverordnungen unter-

[2]) Hatschek, Verw.-Recht S. 50; Laband Bd. II S. 197; Meyer-Anschütz, Bd. II S. 677.

[3]) Bayern Art. 46 macht eine Einschränkung bezüglich der Einrichtung und Veränderungen von Behörden und Stellen, da diese Verordnungen nicht als reine Verwaltungsakte, sondern als Gesetze anzusehen seien. Siehe Piloty, Kommentar S. 119.

[4]) Siehe R. G. Bd. 69 S. 375: „Der Inhalt dieser Verordnungen sind Verhaltungsmaßregeln, keine Rechtsnormen, da keinerlei Rechtsbeziehung zwischen Staat und einem anderen ihm gegenüberstehenden Rechtssubjekt geregelt werden sollen, denn die Weisungen richten sich nur an die Organe des Staates selbst."

[5]) Giese, Kommentar S. 131 Anm. 3.

[6]) Hatschek, Verw.-Recht S. 50.

scheidet man wieder zwischen Ausführungsverordnungen und Notverordnungen. Sie alle sind dem Landtag zur Genehmigung vorzulegen, der dann entweder das Gesamtkabinett oder einen Einzelminister zum Erlaß ermächtigt[7]). Im allgemeinen geben die Verfassungen der Länder den Ministerien das Recht zum Erlaß dieser Verordnungen[8]). Jedoch ist diese Frage nicht einheitlich geregelt, denn einige Verfassungen schweigen gänzlich darüber[9]). Doch auch in diesem Fall ist aus dem vorher erwähnte Grunde anzunehmen, daß ein Staatsministerium zum Erlaß ermächtigt sein soll, denn eine Einschränkungsmöglichkeit dieser Delegationsbefugnis durch den Landtag besteht auch nicht[10]). Wenn Dr. Kammer für den Freistaat Hessen diese Delegationsbefugnis aus Art. 7 der hessischen Verfassung „allgemeinverbindliche Anordnungen der Staatsgewalt usw. bedürfen *grundsätzlich* der Gesetzesform" ableiten will, also meint, daß Ausnahmen gestattet seien, so erscheint mir diese Auslegung zu extensiv. Ich glaube vielmehr, daß unter Ausnahmen hier nur die Fälle des Notverordnungserlaßrechts gemeint sein können, daß aber die allgemeine Delegation aus den vorher erwähnten Gründen als gegeben angesehen werden kann.

Unter den allgemeinen Rechtsverordnungen sind zu unterscheiden solche, die nur mit besonderer Ermächtigung erlassen werden dürfen, ohne daß sie sich an Gesetze anlehnen, und sogenante gesetzvertretende[11]), denen ausdrücklich oder stillschweigend die Kraft beigelegt ist, auch bestehende Gesetze zu ändern, so daß der Ermächtigte als Diktator erscheint. Im Gegensatz dazu können die Ausführungsverordnungen zu einem bestehenden Gesetz nur auf Grund einer Ermächtigung ergehen. Sie sind also gewissermaßen der unselbständige Zubehör eines Gesetzes als Ergänzung seiner Anwendung und Auswirkung und nur im Rahmen dieses Gesetzes[12]). Während die Ausführungsverordnungen, wie die besonders ermächtigten Verordnungen, gegenüber den Gesetzen „minderwertig" sind, sind es die gesetzvertretenden nicht, unter denen man im allgemeinen wohl die Notverordnungen zu verstehen hat.

Wenn eine auf verfassungsmäßiger Ermächtigung beruhende Rechtsverordnung erlassen werden soll, so handelt es sich im Zweifel um eine Notverordnung. Auch sie darf natürlich nur im Rahmen der Verfassung

---

[7]) Preußen Art. 51.

[8]) Preußen Art. 51.

[9]) Z. B. Hessen.

[10]) In Württemberg § 35 besteht keine allgemeine Delegation zum Erlaß von Rechtsverordnungen für das Staatsministerium. Siehe Bericht des Verf.-Ausschusses zu § 56 S. 289. Der Landtag kann aber diese Ermächtigung erteilen, vergl. § 62 S. 261. Siehe auch Verhandlungen der Sächs. Volkskammer, Bd. IV S. 3674 c zu Art. 32.

[11]) Jellinek Bd. IX S. 110/111.

[12]) Meyer-Anschütz S. 672 Anm. 8; Otto Mayer, Deutsches Verw.-Recht; Jellinek, Verw.-Archiv Bd. XI S. 266.

erlassen werden, jedoch geht ihr Kreis weit über den allgemeinen Begriff der Ordnung hinaus. Sie hat dieselben Wirkungen wie ein Gesetz und vermag bestehende Gesetze und Verordnungen — solange sie selbst Geltung hat — außer Kraft zu setzen oder abzuändern. Ihr Unterschied zu den anderen Verordnungen liegt eben darin, daß sie nur provisorischen Charakter trägt[13]). Alle Rechtsverordnungen aber sind dem Landtag vor Erlaß zur Genehmigung vorzulegen, weil sonst die Regierung kraft ihres Verordnungsrechtes die Gesetzgebung im ordentlichen Rechtswege auszuschalten imstande wäre. Diese Vorschrift ist die Regel, außer bei den Notverordnungen, denn diese sollen, wie der Name schon sagt, nur in äußerst dringenden[14]) Fällen, bei Gefahr im Verzuge erlassen werden. Der Umweg, sie erst als Gesetze zu erlassen, wäre zu zeitraubend, abgesehen davon, daß auch in vielen Fällen durch den entstandenen Zeitverlust der Erlaß der Verordnungen zu spät kommen würde. Es ist natürlich technisch häufig unmöglich, nur zu diesem Zweck den Landtag einzuberufen. Natürlich muß, wenn der Zustand der Not während einer Sitzungsepriode eintritt, die Verordnung sofort dem Landtag zur Genehmigung vorgelegt werden, so daß also nur in Zeiten, in denen der Landtag sich vertagt hat, eine Nortverordnung erlassen werden kann. In diesem Fall kann daher das Staatsministerium selbständig ohne Genehmigung handeln und muß sich dann später diese nachträglich erteilen lassen. Alle Maßnahmen, die durch sie getroffen sind, bleiben aber für den Fall der Genehmigungsverweigerung bis zu ihrer Aufhebung durch die Regierung in Kraft[15]) oder erlöschen schon gleich in dem Zeitpunkt der Ablehnung[16]), so daß ohne weiteres die alten Gesetze, die außer Kraft gesetzt und verändert waren, wieder ihre Geltung erlangen. Die Aufhebung der Notverordnung hat indes keine rückwirkende Kraft, sondern die Verordnung gilt bis zu dem Augenblick ihrer Außerkraftsetzung als vollgültiges Gesetz. Dieses Notverordnungsrecht besteht in fast allen Ländern[17]). Es tritt, wie schon erwähnt, nur dann ein, wenn der Landtag nicht versammelt ist. Die Voraussetzung zum Erlaß von Notverordnungen ist die Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Aehnlich wie der Reichspräsident können bei demselben Tatbestand (siehe Art. 48 der R. V.) die Länder dieselben Maßnahmen treffen. Daß diese Delegation der Machtbefugnisse auf Grund der Reichsverfassung einen weiteren Umfang hat als sie sonst die Länder ohne diese Ermächtigung zum Erlaß von Notverord-

[13]) Meyer-Anschütz Bd. II S. 677.

[14]) Stenogr. Ber. von Meckl.-Schwerin zu § 61 S. 2497 ff.

[15]) Meyer-Anschütz S. 678. Koellreutter Bd. IX S. 187. Baden Art. 56 II.

[16]) Baden Art. 51; Bayern § 61 Z. 1; Hessen Art. 9; Mecklenb.-Strelitz § 61; Oldenburg § 37; Thüringen Art. 33; Sachsen Art. 40; Württemberg Art. 46; Anhalt § 44; Preußen Art. 55, aber nur mit Zustimmung des ständigen Ausschusses des Landtags.

[17]) Preuß Bd. X S. 277.

nungen besitzen würden, ergibt sich schon daraus, daß die Länder nicht etwa auch Reichsvorschriften außer Kraft setzen können. Daher wäre eine Erweiterung des Notverordnungsrechtes über Art. 48 der Reichsverfassung hinaus eine Verfassungswidrigkeit[18]). Es können demnach die Landesverfassungen nur Beschränkungen für ihr Land festsetzen. Die Außerkraftsetzung von Verfassungsvorschriften ist daher infolge des Art. 48 R. V. gegenstandslos. Trotzdem von Baden in die Verfassung (§ 56) aufgenommen. Die Frage, ob überhaupt eine Regelung des Notverordnungsrechts neben dem Reichsrecht zulässig ist, muß man wohl bejahen[19], selbst in dem Falle, wo eine unmittelbare Anwendung dieses Rechtes in dem unmittelbaren Bereich eines Landes bei plötzlich eintretenden Notständen geboten erscheint, obwohl man auf Grund der Reichsverfassung schon hätte vorgehen können und die Anwendung dieses Rechtes dafür gewährleistet erscheint, so daß die Regierung beim Erlaß derartiger Verordnungen provisorisch als Beauftragte des Reichspräsidenten angesehen werden muß[20]). Dieses Recht zum Erlaß von Notverordnungen ist eine starke Belastungsprobe der Verantwortlichkeit der Regierung, da ihr die volle Freiheit in ihrem Handeln gegeben ist und ihr die Entscheidung darüber, ob tatsächlich Gefahr im Verzuge ist, allein zusteht. Kontrollstellen für die Zweckmäßigkeit der Erlasse sind in erster Linie der Reichspräsident und der Reichstag, in zweiter Linie das Landesparlament, da auf Verlangen eines jeden von ihnen die Verordnung außer Kraft zu setzen ist. Wenn einmal der Fall eintreten sollte, daß das Landesparlament die Verordnung billigt, der Reichspräsident aber ihre Außerkraftsetzung verlangt, so geht unzweifelhaft der Wille des Reichs vor. Wenn auch die Reichsverfassung m. E. vollkommen dieses Gebiet der Notverordnungen geregelt hat, so steht einer Sonderregelung durch den Landtag nichts im Wege, sofern sie sich nur im Rahmen des Art. 48 hält, obschon durch ihn die Vorschriften der Länder dadurch m. E. der Notwendigkeit entbehren. Bei dem gesamten Verordnungsrecht zeigt sich also die freiere Stellung der Regierung.

d) Das Recht zur Ernennung der unmittelbaren Staatsbeamten und der Reichsratsmitglieder.

Als oberster Vollzugsbehörde unterstehen dem Staatsministerium ja sämtliche Behörden. Daher hat es auch das Recht, die Beamten zu ernennen. Hierbei ist in den Ländern abgesehen von der Allgemeingültigkeit dieser Funktion die Frage verschieden geregelt, ob die Ernennung vom Gesamtministerium vorzunehmen ist oder ob sie den einzelnen Ministern

[18]) Hatschek, Außerpreußisches Staatsrecht S. 534.
[19]) Koellreutter Bd. 39 S. 450.
[20]) Giese, Kommentar S. 61 Anm. 9.

übertragen werden soll. Preußen Art. 52 und 47 Abs. II ermächtigt das Gesamtministerium, läßt aber Delegation dieser Befugnis an die Einzelminister zu, während Bayern § 61 Z. 4 den Einzelminister zuständig sein läßt und in Sachsen § 31 die Minister nur ein Vorschlagsrecht haben. Es kommen nur unmittelbare Beamte in Frage, d. h. Beamte, die nicht im Dienste einer Körperschaft des öffentlichen Rechts stehen[1]). Ebenso hat das Staatsministerium das Recht zur Ernennung von Reichsratsmitgliedern, da die Minister der Länder nicht selbst im Reichsrat die Geschäfte zu führen brauchen, sondern einen Vertreter entsenden können. Ueber die Bevollmächtigung hat natürlich das Gesamtkabinett zu bestimmen, trotzdem im Reichsrat nicht, wie früher im Bundesrat, die Landesregierung, sondern jetzt die Länder durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten sind[2].) Dieser bevollmächtigte Vertreter bleibt Landesbeamter[3]) und ist an keine Instruktion, weder des Parlaments noch des Kabinetts, gebunden. Er übt seine Tätigkeit vielmehr unter eigener Verantwortlichkeit aus. Preußen Art. 33 stellt die Hälfte seiner Stimmen durch Ernennung seitens des Staatsministeriums, die andere Hälfte durch die Provinzialverwaltungen; in den anderen Ländern liegt das Ernennungsrecht nur bei dem Staatsministerium.

e) Das Begnadigungsrecht.

Zu den weiteren Funktionen des Staatsministeriums gehört auch das Recht, in den Strafvollzug der Justizverwaltungsbehörden eingreifen zu können, und zwar in der Form, daß es das Begnadigungs- und Niederschlagungsrecht im Strafprozeß ausübt. Dieses Recht ist weder ein Akt der Rechtssetzung noch ein Akt der Rechtsprechung, sondern ein reiner Verwaltungsakt, der kraft verfassungsmäßiger Erlaubnis in den regelmäßigen Gang der Justiz eingreifen kann. Da nur von Fall zu Fall der Strafvollzug suspendiert wird, so konnte dieses Tätigwerden der einzelstaatlichen Justizhoheit auch kein Reichsgesetz beseitigen, obwohl sonst das Reich zur Regelung des Strafvollzugs berechtigt ist. Trotzdem erstreckt sich das Recht der Begnadigung über das ganze Reich, da es als actus contrarius des Urteils sich auswirkt[1]). In den deutschen Ländern ist die Frage fast übereinstimmend geregelt worden: das Staatsministerium kann kein allgemeines Recht zur Begnadigung d. h. zur Amnestie ausüben, sondern nur im Einzelfall vorgehen. Natürlich ist hierunter nicht nur ein Straferlaß zu verstehen, sondern auch eine Strafminderung, während die bedingte Strafaussetzung nur eine Voraussetzung zur Begnadigung bildet. Also nur an einzelnen Personen steht dem Staatsministerium dieses Recht zu, während die Ausübung der Amnestie Sache des Landtags im Wege der Gesetz-

[1]) Hatschek, Verw.-Recht S. 309.
[2]) Finger S. 287.
[3]) Giese, Kommentar S. 206.
[1]) Hatschek, Staatsrecht Bd. II S. 575 ff.

gebung[2]) ist. Dieser muß aber auch schon dann eingreifen[3]), wenn es sich um einen Straferlaß mehrerer Personen, d. h. einer Gruppen von Personen handelt, deren Straftat auf einem gleichgearteten Tatbestand beruht, oder um Angelegenheiten eines gemeinsamen Verbrechens. Ebenso ist das Abolitionsrecht ein Verwaltungsakt und richtet sich entweder auf eine oder mehrere Personen. Es ist nur anwendbar bei bestimmten Arten von gerichtlich anhängigen Strafsachen. Unterscheidungsmerkmale zwischen Abolition und Begnadigung ergeben sich daraus, daß die Niederschlagung nicht in die Strafvollstreckung, sondern Strafverfolgung eingreift. Ferner ist sie auch nur durch Gesetz möglich, wirkt aber nicht immer für das ganze Reich. Wenn nämlich noch kein deutsches Gericht sich mit der Strafsache befaßt hat, gilt die Niederschlagung nur für das betreffende Land, das die Abolition veranlaßt hat. Nur wenn das Land, in dem das Gericht auf Grund ausschließlicher Zuständigkeit sich mit der Sache befaßt hat, die Abolition ausspricht, gilt diese für das Reich. Diese Frage des Niederschlagungsrechts ist in einzelnen Ländern verschiedenartig geregelt. Während in Bayern § 61, 4 dieses Recht überhaupt nicht besteht, weder für die Regierung noch für das Parlament, kann in Preußen Art. 54 nur durch Gesetz ein Strafverfahren niedergeschlagen werden[4]). Auch hier ist teils das Gesamtministerium, teils der Ministerpräsident[5]) oder ein Einzelminister im Namen des Volkes[6]) zuständig.

f) Die Verkündigung und Ausfertigung von Gesetzen.

Als weitere Funktion hat endlich die Regierung die Gesetze auszufertigen und zu verkünden. Unter Ausfertigung versteht man die öffentlichrechtliche Beurkundung der Wirksamkeit im Parlament angenommener Gesetze. Durch die Ausfertigung wird die Uebereinstimmung der Gesetzesurkunde mit dem Gesetzesinhalt und die Legalität des ganzen Gesetzgebungsverfahrens ausgesprochen[1]) und eine praesumptio iuris et de iure für die Echtheit und Verfassungsmäßigkeit begründet. Diese Ausfertigung

[2]) Preußen Art. 54, ebenso Bayern § 51 I; Sachsen Art. 31 Abs. 4 und Hamburg Art. 47 nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung oder mit Zustimmung des Landtags bezw. der Bürgerschaft. Hessen Art. 61 II; Meckl.-Schwerin § 57; Thüringen § 47 V; Oldenburg § 47 II, während allgemein befugt das Staatsministerium in Mecklenburg-Strelitz Art. 20 ist.

[3]) Giese, Kommentar S. 136 Anm. 7.

[4]) Aehnlich Hessen Art. 61 II, Zustimmung des Landtags und sonst wie bei Amnestie.

[5]) Württemberg § 33, Protokolle des Landtags S. 17 zu § 42.

[6]) Bayern § 51, 2, Sachsen § 31, 3, Hessen § 61, Thüringen § 47; obwohl zwar grundsätzlich das Gesamtministerium zuständig, ist auch die Delegation anerkannt.

[1]) Hatschek, Staatsrecht Bd. II S. 90; Giese S. 149—50 Anm. 2; Anschütz, Reichs-Verfassung zu Art. 70, S. 129.

muß der Verkündung vorausgehen, da vor jeder Publikation von den kompetenten Staatsorganen die Erklärung abgegeben werden muß, daß Echtheit und Verfassungsmäßigkeit garantiert werden. Publikation selbst ist die Verkündung, ist also ein juristischer Akt, durch den das Gesetz der Oeffentlichkeit bekannt gegeben wird. Von den zwei Publikationsprinzipien, nämlich dem materiellen, wobei es dem Gesetzgeber darauf ankommt, daß der Untertan den Inhalt des Gesetzes kennen lernt, und dem formellen, wo nur die Möglichkeit geschaffen wird, Kenntnis von dem Erlaß des Gesetzes zu nehmen, ist von den deutschen Ländern das letztere eingeführt. Die Publikation wird durch Aufnahme des Gesetzesinhalts in ein Gesetzblatt und durch anschließende Versendung bewirkt; beides ist die Regierung auszuführen verpflichtet und zwar unter Wahrung einer bestimmten Frist von 14 Tagen bis vier Wochen.[2]) Diese Zeitspanne ist deshalb eingelegt, um eine Frist für einen event. Einspruch zu geben; nach Ablauf dieser 14 Tage wird das Gesetz dann rechtskräftig.[3]) Obgleich die preußische Verfassung im Art. 60 und 61 von einer Ausfertigung nicht spricht, so ist doch ohne weiteres anzunehmen[4]), weil eben jeder Verkündigung eine Ausfertigung vorauszugehen hat, daß das Staatsministerium immer die Prüfung auf Echtheit und Legalität vorzunehmen hat. Das Datum des Gesetzes läuft von dem Tage der Ausfertigung und des Verkündigungsbefehls an. Statt der nun vorgeschriebenen legis vacatio kann das Gesetz auch sofort in Kraft treten, d. h. vom Tage der Ausgabe des Gesetzblattes an, an dem es verkündet worden ist, aber nur, wenn das Gesetz selbst eine Bestimmung hierüber enthält. Durch die Rechtskraft wird das Gesetz der Nachprüfung durch die Gerichte entzogen, soweit diese sich auf die Zweckmäßigkeit bezieht. Jedoch darf natürlich die Echtheit und Legalität nachgeprüft werden, und zwar gilt hierfür die Originalurkunde als maßgebend.[5]) Zur Ausfertigung gehört weiterhin die Unterschrift der Exekutive. Dieses Erfordernis ist in den einzelnen Ländern verschieden geregelt.[6])

---

[2]) Preußen Art. 61 III.

[3]) Meißner S. 142.

[4]) Waldecker, Preuß. Verf. S. 125 ff.

[5]) Hatschek, Staatsrecht Bd. II S. 97 und Waldecker S. 137; andere Ansicht Anschütz, S. 129.

[6]) In Preußen genügt die Unterschrift des Präsidenten und des Ressortministers; ebenso in Oldenburg § 35, während in Anhalt § 34 der Präsident mit zwei Ministern unterschreiben muß. Mecklenburg-Schwerin § 48 verlangt die Unterschrift der Hälfte der Minister, Thüringen § 29 von drei Ministern, in Hessen Art. 8 und Württemberg § 42 genügt allein der Ministerpräsident. In Bayern dagegen ist das Gesamtministerium erforderlich und muß noch der Landtagspräsident mit unterschreiben.

Schlußbetrachtung.

Als die Länder nach der Revolution vor der Frage standen, wie sie ihre Verfassungen einrichten sollten, herrschte natürlich kein Zweifel darüber, daß nur eine demokratische republikanische Staatsform gewählt werden könne. Da ihnen aber das Reich durch Art. 17 der R. V. die Freiheit in der Bestimmung der Staatsform erheblich einschränkte, so kamen nur solche Staatsformen in Betracht, die schon das parlamentarische System durchgeführt hatten. Das Natürlichste wäre ja gewesen, die Länder der Reichsverfassung konform zu gestalten und ihnen ebenfalls einen Staatspräsidenten als Ausgleich zwischen Exekutive und Legislative zu geben. Auf Wunsch des Reiches nahmen die Staaten allgemein davon Abstand. Desto schwieriger wurde aber dadurch die Neugestaltung der Verfassung. Die Staatsform Frankreichs und ebenso die der Schweiz, obwohl letztere von dem Reich den Ländern empfohlen war, wurde allgemein abgelehnt. Statt dessen wurde ein ganz neuer Verfassungstyp, die dualistische Staatsform, geschaffen. Obgleich man infolge der Einengung durch den Art. 17 der R.V., der die allgemeinen Grundlagen im Interesse der Homogenität des Reichs und seiner Länder vorschrieb, hätte erwarten sollen, daß die Länder ziemlich einheitlich bei der Gestaltung ihrer Grundverfassungen vorgegangen wären, haben die einzelnen Länder doch ganz verschieden die Verfassungsfrage gelöst, indem sie von dem Recht zur freien Gestaltung ihrer Landesgrundgesetze innerhalb des vorgeschriebenen Rahmens ausgiebigen Gebrauch machten. Je nachdem bei ihnen der Gedanke vorherrschte, in Ermangelung eines Staatshauptes die Exekutive durch die Beilegung von Funktionen eines Staatshauptes stärken oder aber gerade in Abhängigkeit vom Parlament zum Nachteil des Staatsministeriums bringen zu müssen, wurde letzteres teils mit besonderen Machtmitteln ausgestattet, teils zum reinen Vollzugsausschuß herabgedrückt. Die stärksten Gegensätze zeigen sich in den Freistaaten Lübeck und Baden; während letzterer in der Befürchtung, die Exekutive könne, allzustark gemacht, das Parlament in den Hintergrund drücken, das Staatsministerium als Vollzugsorgan einrichtete, stellte Lübeck den Senat koordiniert neben die Bürgerschaft, wodurch es im gewissen Sinne ein Gleichgewicht der Gewalten herstellte. Zwischen diesen beiden Extremen stehen die anderen Länder, teils mehr nach der einen oder mehr nach der anderen Seite neigend. Welcher von den verschiedenen Formen der Vorzug zu geben ist, mag durch die Zukunft beantwortet werden.

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Gerh., Grundzüge des deutschen Staatsrechts (Holtzendorf-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, 7. Aufl., Bd. IV, 1914).

Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des kgl. Verordnungsrechtes nach Preuß. Staatsrecht. Aufl. 2. Tübingen.

Arndt, Die Verfassung des Freistaates Preußen. (Kommentar. 1921).

v. Blume, Die Württembergische Verfassungsgesetzgebung des Jahres 1919 (Jahrb. des ö. R. Bd. IX.)

„ Volksvertretung in den Ländern. (Handb. der Politik, Bd. III S. 77.)

„ Kommentar zur Verfassung Württembergs vom 25. Septbr. 1919 (Textausgabe mit Anmerkungen. Tübingen 1921.)

Bollmann, Ein Aufsatz des Herrn Präsidenten Bollmann (Bremer Nachrichten Nr. 152, Blatt 3 vom 1. Juni 1921.)

„ Das Staatsrecht der freien Hansastädte Bremen und Lübeck. (Arch. f. ö. Recht. Bd. 27, Tübingen 1914.)

Bornhak, Grundriß des deutschen Staatsrechts. Aufl. 6. Leipzig 1921.

„ Allgemeine Staatslehre, Berlin 1896.

Bruckner, Die mecklenburgische Verfassungsfrage seit 1913. (Jahrbuch des ö. R. Bd. IX.)

Bubendey, Die Hamburgische Verfassungsfrage 1919.

van Calker, Die staatliche Herrschaftsform. (Handbuch der Politik. Bd. I. Aufl. 3. Berlin 1920.)

Delbrück, Regierung und Volkswille. Verlag Stilke, 1914.

Fick, Deutsche Demokratie. München 1910.

Finger, Aug., Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1923.

Fleiner, Institutionen des deutschen Verw.-Rechts. 6/7. Aufl. 1922.

v. Frisch, Die Verantwortlichkeit des Monarchen und höchsten Magistrats. Berlin 1904.

Giese, Die staatsrechtlichen Grundgedanken der neuen R. V. (Deutsche Revue, Jahrg. 44, Heft 4, April 1919.)

Giese-Volkmann, Die preußische Verfassung vom 30. November 1920 (Kommentar). Berlin 1921.

v. Gierke, Genossenschaftstheorie und in Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung N. F. VII, 1883.

Gmelin, Verfassungsentwicklung und Gesetzgebung in Hessen 1913—1919. (Jahrb. d. ö. Rechts, Bd. IX.)

„ Die hessische Verfassung und Gesetzgebung von 1920. (Jahrb. d. ö. Rechts, Bd. X.)

„ Referendum (Handbuch der Poiltik, Bd. III, Aufl. 3. Berlin 1920.)

Häniſch, Die Urſachen der Revolution. (Handbuch der Politik, Bd. II.)
Hasbach, Die moderne Demokratie. Aufl. 2. Jena 1921.
„ Die parlamentariſche Kabinettsregierung (eine politiſche Beſchreibung). Stuttgart, Deutſche Verlagsanſtalt 1919.
Hatſchek, Das preußiſche und deutſche Staatsrecht. Bd. I, II. 1922/23.
„ Außerpreußiſches Landesſtaatsrecht. Berlin 1926.
„ Lehrbuch des deutſchen und preußiſchen Verw.-Rechts. 1924.
„ Urſprung der Notverordnung (Grünhuts Z. Bd. 27.)
Haucke, Die Lehre von der Miniſterverantwortlichkeit nach heutigem deutſchen Staatsrecht. Tübingen 1891.
Hellfritz, Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen in dem gemeinen Recht der öſtlichen Provinzen Preußens. 1921.
Helms, Die neue Verfaſſung der drei Hanſaſtädte. (Hanſeatiſche Rechtszeitſchrift, Bd. IV, Nr. 9. 1921.)
Heerfahrdt, In Schmollers Jahrbuch. Bd. 40, S. 329.
Hölſcher, Das gegenwärtige Waldeckſche Verf.-Recht und die Grundſätze der R. V. vom 11. Auguſt 1919, insbeſondere des Art. 17 für die Verf. der deutſchen Länder. (Marburger Diſſ. 1922.)
Hubrich, Das demokratiſche Verf.-Recht d. Deutſchen Reiches. Greifswald 1923.
„ Die Staatsformen. Souveräne halb- und nichtſouveräne Staaten. (Handbuch der Politik. Bd. I, Aufl. 3. 1920.)
van Huſen, Die ſtaatsrechtliche Organiſation des Deutſchen Reiches von der Revolution 1918 bis zum Zuſammentritt der Nationalverſammlung. Diſſ. Münſter.
Jakobi, Die Wandlungen der Verfaſſung und Verwaltung in Sachſen. (Jahrbuch d. ö. R. Bd. IX.)
Jellinek, Allgemeine Staatslehre. Aufl. 3. 1922.
„ Syſtem der ſubj. öffentl. Rechte. Aufl. 3. J. C. B. Mohr, Tübingen 1919.
Jellinek, Walther, Revolution und Reichsverfaſſung. (Jahrbuch d. ö. Rechts, Bd. IX.)
Kammer, Die heſſiſche Verfaſſung. Gießener Diſſ. 1921.
Kaufmann, Die Regierungsbildung in Preußen und im Reich. („Die Weſtmark" I, 1921.)
Koellreutter, Die verfaſſungsrechtliche Entwicklunbg in Oldenburg, Braunſchweig, Anhalt . . . (Jahrb. d. ö. Rechts. Bd. X.)
Koellreutter, Die neue badiſche und württ. Verfaſſung. Eine vergleichende Gegenüberſtellung. (Arch. für. ö. R. Bd. 39. 1920.)
Koellreutter, Das parlamentariſche Syſtem in den deutſchen Landesverfaſſungen. Tübingen 1921. (Sammlung für Recht und Staat, Nr. 19.)
Koellreutter, Die neuen deutſchen Landesverfaſſungen. (DJZ. 1921. Heft 15—16.)
Kelſen, Weſen und Wert der Demokratie. C. B. M. Mohr, 1920. Tübingen.
Kormann, Die miniſterielle Gegenzeichnung bei dem ſogen. Thronverzicht. (Grünhuts Zeitſchrift, Bd. 38.)
Laband, Archiv für ö. Recht. Bd. 18.
„ Das Staatsrecht des Deutſchen Reiches. Aufl. 5, Bd. II. 1911.
Lammers, Das Geſetz über den Staatsgerichtshof vom 9. Juli 1921. (Heymanns Taſchen-Geſetzſammlung Nr. 53.)

Löning, Die Verfassung des Landes Thüringen. Jena 1920/21.
Lukas, Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung. J. C. B. Mohr, Tübingen 1920.
Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht. Aufl. 2. 1914—17.
„ Im Arch. f. öffentliches Recht. Bd. 19.
Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. Aufl. 7, Bd. I—III. 1914—19.
Meißner, Grundriß der Verfassung und Verwaltung des Reichs und Preußens. 1922.
Meißner, Das Staatsrecht des Reichs u. seiner Länder. Aufl. 2. Berlin 1923.
Metzner, Das Verhältnis der Regierung und Volksvertretung im demokratischen Staatswesen. Erlanger Diss. 1923.
Meuschel, Adelh., Die Regierungsbildung im Deutschen Reich und seiner Länder nach den Vorschriften der gegenwärtigen Verfassungen. (Arch. d. ö. Rechts. Bd. 41. 1921.)
Mittelstein, Die Verfassung der freien und Hansastadt Hamburg vom 7. Januar 1921. Hamburg 1921.
Naviasky, Bayerisches Verfassungsrecht. 1923.
„ Die Grundgedanken der R. V. („Die neue Politik". Bd. III, 1920. Aufl. 3.)
Noeldeke, Bernhard, Die staats- und verwaltungsrechtliche Stellung des Senats und seiner Mitglieder. Hamburger Diss. 1922.
Noeldeke, Hamburgisches Landesprivatrecht, Halle 1907.
Piloty, Die bayrische Verfassung vom 14. August 1919. (Jahrb. d. ö. Rechts Bd. IX, 1919.)
Piloty, Die Verfassungsurkunge des Freistaats Bayern, München-Leipzig 1919.
Pistorius, Der Staatsgerichtshof und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht. Tübingen 1891.
Preuß, Die Verfassung des Freistaats Preußen vom 30. Nov. 1920 (Jahrb. d. ö. R. Bd. X 1921.)
Redslob, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und unechten Form. Tübingen 2. Aufl. 1918.
Reh, Die hessische Verfassung. Verlag Diemer, Mainz 1920.
Rehm, Allgemeine Staatslehre, Sammlung Göschen 1917.
„ Wesen der deutschen Monarchie. (Arch. f. ö. R. Bd. 25. 1909.)
Rosenthal, Die Entwicklung des Verf.-Rechtes in den thüringischen Staaten seit 1918. (Jahrb. d. ö. R. Bd. IX.)
Rosenthal, Die Verfassung des Landes Thüringen. (Jahrb. d. ö. R. Bd. X.)
Rosenthal, Der staatsrechtliche Werdegang des Landes Thüringen (DJZ. Jahrg. 25, Spalte 380.)
Rothenbücher, Die Stellung des Ministeriums nach bayer. Verf.-R. 1922.
Schanze, Die Landesregierung und ihr verfassungsrechtliches Verhältnis zum Landtag. (Arch. d. ö. R. Bd. 42.)
Schelcher, Die Verfassung des Freistaats Sachsen. (Jahrb. d. ö. R. Bd. X.)
Schelcher, Parlamentarisches System. (A. d. ö. R. Bd. 41.)
Seelig, Hamburgisches Staatsrecht auf geschichtl. Grundlage. Hamburg 1902.
Seydel, Bayerisches Staatsrecht. Aufl. 2, Bd. I.
Schmidt, Die Grundlinien des deutschen Staatswesens. Leipzig 1919.

Stier-Somlo, Kommentar zur Verfassung des Freistaats Preußen 1921.
„ Reichs- und Landesstaatsrecht 1924.
Strupp, Zum neuen Landesverfassungsrecht. (J. W. 1920, S. 731 ff.)
Thoma, Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 14.
Waldecker, Die Verfassung des Freistaats Preußen mit Erläuterungen. Berlin 1921.
Waldecker, Zur augenblicklichen staatsrechtilchen Lage. (J. W. Bd. 47 Nr. 16.)
Wenzel, Die neuen mecklenb. Verfassungen. (Jahrb. d. ö. R. Bd. X.)
Wiehe, Bremens Umsturz und Erneuerung. Bremen 1919.
Woelker, Die Verfassung des Freistaats Sachsen 1921. Leipzig.
Zehnter, Die badische Verfassung 1919. Mannheim.
„ Im Archiv für öffentl. Recht Bd. 39.
Zenker, Der Parlamentarismus, sein Wesen und seine Entwicklung 1920.
Reichsgerichtsentscheidung Bd. 69 S. 375.
Schaumburg-Lippische Landesverordnungen. Jahrg. 1922. Nr. 8.
Verfassunggebende Versammlung von Meckl.-Strelitz. Sten. Ber. 1918/19.
Verfassungsprotokolle und Berichte der verfassunggebenden Landesversammlung in Oldenburg, 1919.
Drucksachen des meckl.-schwerinschen Landtages. Sten. Ber.
Verhandlung der konstituierenden Versammlung von Anhalt. Ges.-Sammlung 1918/19. Bd. III.
Amtliche Berichte über die Verhandlung in der verfassunggebenden badischen Nationalversammlung 1920.
Berichte des Verfassungsausschusses von Württemberg, Beilage 62.
Verhandlungen der sächsischen Volkskammer Bd. IV 1920.
Kommissionsberichte zur Lübeckschen Staatsverfassung Nr. 7 1920.